IRENE VIDA GALA

Política Externa como Ação Afirmativa

★

Projeto e Ação do Governo Lula na África - 2003/2006

Irene Vida Gala

Política Externa
como Ação Afirmativa

Projeto e Ação do Governo Lula na África 2003-2006

Irene Vida Gala

Política Externa como Ação Afirmativa

Projeto e Ação do Governo Lula na África 2003-2006

Santo André
2019

© Copyright by Editora Universidade Federal do ABC (EdUFABC)
Todos os direitos reservados.

Revisão e Normatização do Texto

M&W Comunicação Integrada

Projeto Gráfico, Diagramação e Capa

Paolo Malorgio Studio

Imagem de capa

Canoa de pescadores, em Busua Beach, litoral de Gana
Fevereiro de 2012 - Irene Vida Gala

Impressão

RB Digital

CATALOGAÇÃO NA FONTE
SISTEMA DE BIBLIOTECAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC

G146p

Gala, Irene Vida

Política externa como ação afirmativa : projeto e ação do Governo Lula na África, 2003-2006 / Irene Vida Gala — Santo André, SP : EdUFABC, 2019.

xiv, 323 p.

ISBN: 978-85-68576-91-5

1. Política Externa - Brasil. 2. Ação Afirmativa - África. 3. Política e Governo - Brasil. 4. Cooperação Internacional. 5. Questão Racial. 6. Silva, Luís Inácio Lula da, 1945-. I. Título.

CDD 22 ed. – 327.8106

Elaborado por Marciléia Aparecida de Paula – CRB-8/8530

EDITORA ASSOCIADA

Associação Brasileira
das Editoras Universitárias

"As relações internacionais, sejam elas de comércio, de intercâmbio cultural, intelectual e tecnológico, ou quais forem, não poderão desconsiderar o corte racial. Isso faz com que o Brasil, em relação aos outros países, coloque na agenda internacional a questão racial."

Diretriz n. 5
– Inserção da questão racial na agenda internacional do Governo Brasileiro
– da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial,
instituída pelo Decreto n. 4.886, de 20 de novembro de 2003.

PREFÁCIO

O livro que a embaixadora Irene Vida Gala aqui apresenta é uma obra de fôlego e de coragem. Oferece uma vasta gama de aspectos analíticos e empíricos sobre uma área até então muito pouco conhecida no Brasil e, consequentemente, muito desguarnecida, que é a relação entre Política de Ação Afirmativa e Política Externa, revelando, de forma extremamente crítica, como o próprio título indica – **Política externa como ação afirmativa: projeto e ação do governo Lula na África, 2003-2006** –, os desafios enfrentados na identificação e na construção dos "múltiplos atributos da política externa brasileira para a África e, em especial, aqueles capazes de lhe assegurar continuidade por estarem associados à luta contra o racismo no Brasil."

A autora tem uma rara e dupla vantagem que deve ter contribuído substancialmente para o desenvolvimento da obra: na carreira diplomática desde 1986, trabalhou no Departamento da África, foi chefe da Divisão de África II, participou de inúmeras missões permanentes e provisórias no continente africano, e ocupou a chefia da Embaixada do Brasil no Gana (África do Oeste). Na área acadêmica, é mestre em Relações Internacionais, com a dissertação intitulada: *Pensamento Africano em Relações Internacionais*.

A obra que a Editora da Universidade Federal do ABC está publicando é marcada por uma refinada percepção da autora sobre o lugar de fala do movimento negro na construção das relações Brasil-África e representa uma novidade no universo dos Estudos Africanos e da política externa, tendo sido aprovada, não por acaso, com louvor, no Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco.

Em outras palavras, como bem destaca a própria embaixadora, o trabalho lança luz "sobre o que é novo na política africana do Governo Lula, ao mesmo tempo em que sublinha – ou até mesmo privilegia – outro modo de olhar as relações Brasil-África, a partir da ótica do Movimento Negro. Simultaneamente, o trabalho detém-se na apresentação e análise institucionais da política externa do Governo Lula para a África, com o intuito não só de apontar novidades sobre as quais ainda pouco se elaborou, mas também de articular claramente as orientações e parâmetros que balizam a ação dos agentes diplomáticos e outros funcionários do Estado."

A autora, ao reconhecer o protagonismo do Movimento Negro na elevação do continente africano a uma das prioridades da política externa do Governo Lula, inaugura uma nova fase na compreensão da vinculação entre o externo e o interno na concepção da política africana e levará as(os) leitoras(es) invariavelmente à questão racial no Brasil, sem ignorar os seus reflexos no discurso e na ação da diplomacia brasileira de ontem, mas também no cenário que se afigura.

Mesmo considerando que o estudo trata do curto período que vai de 2003 a 2006 – primeiro governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva –, não é uma obra datada e poderá auxiliar na compreensão das mudanças ocorridas na política externa para a África, especialmente no período inaugurado com o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, no dia 31 de agosto de 2016.

Entre 2003 e 2013 os avanços das Relações Brasil / África foram marcantes e o continente africano quase deixou de ser um OPNI – Objeto Político Não Identificado. Durante os oito anos de mandato do Presidente Lula, foram abertas ou reativadas 18 embaixadas brasileiras no continente africano. De 2009 a 2013, o intercâmbio comercial do Brasil com o continente africano cresceu 66,4%, passando de US$ 17,16 bilhões para US$ 28,53 bilhões. As exportações cresceram 27,5% e as importações dobraram em 106,1%. Em 2013, a África absorveu 4,6% das nossas exportações. A cooperação Sul-Sul ganhou novo impulso com a instalação de escritórios da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no continente africano.

Vale destacar que graças aos votos dos países africanos, o Brasil assumiu a direção-geral da Organização Mundial do Comércio (OMC) e da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). Relações de cooperação Sul-Sul interessam ao Brasil e ao continente africano.

Os inúmeros eventos, projetos e ações sobre África, desenvolvidos no Brasil, especialmente nas universidades brasileiras nos últimos 15 anos, a exemplo da II Conferência Internacional de Intelectuais da África e da Diáspora (II CIAD), com o tema-geral "A Diáspora e o Renascimento Africano", revelam que importantes avanços estavam em processo.

Destaco ainda: a Lei n. 10.639/03, que torna obrigatório o ensino de história da África e das culturas afro-brasileiras nas escolas de educação básica pública e privada, bem como instituem as diretrizes curriculares nacionais para as relações étnico-raciais e história africana e afro-brasileira; o Programa de Cooperação temática em matéria de ciência e tecnologia (ProÁfrica); o surgimento dos Núcleos de Estudos Afro-brasileiros (NEAB); o fortalecimento da Associação Brasileira de Pesquisadores Negros (ABPN) e crescimento do Congresso Brasileiro de Pesquisadores Negros (Copene); a Lei de Cotas; a inauguração da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab) etc. Em síntese, exemplos de iniciativas que contribuem significativamente no combate às desigualdades raciais e sociais no Brasil.

A Editora UFABC apresenta ao público brasileiro não apenas uma das mais importantes obras sobre relações Brasil – África, apresenta também um incontestável marco simbólico e político que envolve a memória do movimento negro e que só pode ser compreendido pelas históricas lutas de resistência negra na África e na sua 6ª Região, a diáspora, que inclui o Brasil.

Acácio Almeida
Pró-Reitor de Assuntos Comunitários e
Políticas Afirmativas da Universidade Federal do ABC

Sumário

PARTE SEGUNDA
A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA PARA A ÁFRICA

Nota da Autora

Este texto, que a Editora da Universidade Federal do ABC agora publica, foi escrito, em 2006, para ser submetido, no início de 2007, à Banca Examinadora do Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, do Ministério das Relações Exteriores. A autora – diplomata, à época com pouco mais de duas décadas de trabalho sempre associado às relações Brasil-África ou a temas africanos – começou a prepará-lo ainda em 2005, quando, após a divulgação dos fatos relativos ao processo conhecido como Mensalão, a reeleição do então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva parecia improvável. Consequentemente, pensou-se, também as políticas ou as prioridades do Governo Lula no domínio da política externa, entre as quais as relações com a África, poderiam estar ameaçadas.

No segundo semestre de 2005, em Brasília e em capitais africanas, diplomatas africanos e agentes do Governo brasileiro que haviam visto, com satisfação, a retomada e o crescimento das relações com a África passaram a indagar se a recém-(re)inaugurada política africana do Brasil resistiria a uma mudança de governo. A dúvida, naquele momento, parecia crucial, ainda que viesse rapidamente a se dissipar, tão logo as pesquisas de opinião começaram a revelar a manutenção de altos índices de popularidade do Presidente Lula e as perspectivas de reeleição.

Este texto é, portanto, a resposta a uma pergunta que surgiu em um período em que, no contexto da política externa brasileira, as relações Sul-Sul e, em particular, o adensamento das relações com a África pareciam estar diretamente associadas ao Governo Lula: A política do Governo Lula para a África tem sustentabilidade?

Passados cerca de quinze anos, o cenário mundial alterou-se significativamente, em decorrência, entre outros fatores, das variações dos preços do barril de petróleo e dos desafios associados à segurança alimentar, bem como da crescente influência chinesa nos fluxos de comércio e investimentos internacionais. Esses três fatos afetam diretamente a África, haja vista sua condição de grande exportadora de petróleo e matérias-primas, bem como seu potencial para converter-se em nova fronteira agrícola mundial, com um atraente mercado consumidor, em constante crescimento. Não obstante, no presente estudo, que cobre os quatro anos do primeiro Governo Lula e a política externa para a África daquele período, essas novas condicionantes não aparecem refletidas. Ou melhor, já começam a aparecer, mas sem o relevo que um estudo referente ao período do segundo Governo Lula e mesmo aos anos subsequentes já no Governo Dilma Rousseff lhes atribuiria.

De qualquer forma, mantém-se relevante e atual o debate a que se propõe este texto no sentido de identificar os múltiplos atributos da política externa brasileira para a África e, em especial, aqueles capazes de lhe assegurar continuidade por estarem associados à luta contra o racismo no Brasil. O tema não envelhece. Análises mais recentes poderão identificar novos atributos ou mesmo distintas reflexões acerca das relações raciais no Brasil, mas, em síntese, o que se demonstrou é que a continuidade e sustentabilidade da política externa para a África devem estar associadas à possibilidade de fazer da política externa um instrumento de ação afirmativa no Brasil ... ainda que não só. Pela primeira vez na literatura sobre a política externa brasileira procurou-se revelar a clara vinculação entre promoção da igualdade racial no Brasil e as relações Brasil-África. Também pela primeira vez afirma-se que, enquanto persistirem, no Brasil, as consequências do tráfico atlântico, a África é e continuará sendo um parceiro diplomático *sui generis* que remete os brasileiros inevitavelmente à experiência racial em seu próprio país.

Como não poderia deixar de ser, posto tratar-se de um trabalho produzido e debatido no contexto dos cursos realizados pelo Ministério das Relações Exteriores, não escapará à atenção do leitor que o texto tem caráter institucional e normativo. Institucional, é verdade, mas nem por isso menos comprometido com o rigor de um estudo acadêmico e, sobretudo, com uma reflexão independente. A apresentação dos fatos

e documentos, em particular dos discursos presidenciais, respeita integralmente as versões oficiais, que, a bem da verdade, têm reduzida divulgação ou sequer chegam a ser tomadas em conta por seus comentadores e críticos. As análises, por sua vez, conduzem a propostas passíveis de serem, ao menos em princípio, acolhidas pela própria Instituição e pelas demais agências e agentes do Estado. Trata-se, portanto, de um texto normativo, orientado essencialmente para a ação – uma alternativa para o projeto de sustentabilidade das relações Brasil-África.

Ao trazer a público este texto[1], fruto do privilégio de ter podido acompanhar, de perto, duas – que agora já são três – décadas da política africana do Brasil, a autora espera poder promover, principalmente junto aos estudiosos das relações internacionais e, em particular, das relações exteriores do Brasil, mas igualmente junto ao Movimento Negro e lideranças políticas comprometidas com a questão racial no Brasil, um debate informado em benefício de avanços conceituais no estudo, na formulação e execução da política externa do Brasil para a África.

São Paulo, outubro de 2018.

---

1 Da versão original, cujo título era "A Política externa do Governo Lula para a África. A Política Externa como instrumento de ação afirmativa ... ainda que não só", foram retiradas exclusivamente as referências a documentos oficiais de caráter reservado e confidencial, bem como a algumas fontes, inclusive do próprio Ministério das Relações Exteriores, que não foram informadas, na ocasião em que foram entrevistadas, de que poderiam vir a ser citadas em texto público. O restante do texto é fiel a seu original. Também foram excluídos anexos com estatísticas da época.

Introdução

Em 2006, o *Council of Foreign Relations* publicou estudo intitulado *More than Humanitarianism: A Strategic U.S. Approach towards Africa*, em que os autores[2] defendiam essencialmente duas ideias: primeira, a de que os norte-americanos deveriam refletir sobre o aumento da importância vital da África para os interesses do país, e, segunda, a de que os Estados Unidos precisariam desenvolver uma política externa mais ampla com relação à África, que fosse além das iniciativas de natureza humanitária.

O estudo do *Council of Foreign Relations* corroborava tendência nítida, no início do século XXI, no sentido de atribuírem-se relevância e prioridade às relações com o continente africano, como demonstraram a realização, em Pequim, em novembro de 2006, do Fórum de Cooperação China-África e a prática iniciada em Kananaskis, no Canadá, em 2002, e reeditada em todas as cúpulas subsequentes do G-8, de reuniões entre os líderes do Grupo e de países africanos, para tratamento de temas relativos à África.

Desde o seu discurso de posse, em 1 de janeiro de 2003, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva colocou o Brasil entre os atores internacionais que engrossaram essa tendência, ao anunciar a disposição de desenvolver uma parceria qualificada com a África.[3] Posteriormente, com

---

2 Entre eles, Chester A. Crocker, ex-Secretário de Estado Assistente para África; Anthony Lake, Professor de Prática Diplomática na Georgetown University; e Samantha Power, Professora da John F. Kennedy School of Government, da Universidade de Harvard.

3 "Reafirmamos os laços profundos que nos unem a todo o continente africano e a nossa disposição de contribuir ativamente para que ele desenvolva suas enormes potencialidades". Discurso perante o Congresso Nacional.

suas seis viagens ao continente,[4] no período entre 2003 e 2006, o Presidente deu ampla visibilidade internacional à política brasileira de aproximação à África, conforme se atesta, por exemplo, nas quatro referências que a publicação do *Council of Foreign Relations* apresentou a propósito do Brasil, além de China, Índia, Malásia e as Coreias, como países em desenvolvimento que vinham construindo parcerias na África. Ou, ainda, na referência do ex-Secretário de Estado Assistente dos Estados Unidos para a África, Chester Croker, que teria declarado

> Africa is in play again. (…) It is a more competitive playing field which gives greater influence to African leaders as well as to potential competitors or 'balancers' of U.S. diplomatic leverage. It is not just China: it is Brazil, the Europeans, Malaysia, Korea, Russia, India.[5]

Nesse contexto, em que a África passou a ser foco de atenção internacional, e, o Brasil, referência de parceria com o continente, o estudo da política externa do Governo Lula para a África revela-se desafio, ao mesmo tempo, oportuno e imperioso. Trata-se de identificar, compreender e avaliar a lógica desse momento de aproximação brasileira à África, suas modalidades e resultados, à luz de seus objetivos, internos e externos, tal como enunciados pelo Governo Lula.

Esse é o propósito deste estudo, em que se examinarão, igualmente, as perspectivas de sustentabilidade da política africana do Brasil após a conclusão dos mandatos do Presidente Lula.

Para tanto, será preciso, em primeiro lugar, reportar-se às razões apresentadas pelo próprio Presidente da República para fundamentar essa aproximação e ter em mente o sentido a atribuir às suas palavras quando diz que a *volta à África* traduz uma *necessidade estratégica* de aproximação ao Continente. Em segundo, indicar em que consiste a política africana do Governo Lula e como foi implementada no período

---

[4] A primeira, em novembro de 2003, incluiu São Tomé e Príncipe, Angola, Moçambique, Namíbia e África do Sul. A segunda, em dezembro de 2003, Egito e Líbia. A terceira, em julho de 2004, São Tomé e Príncipe, Gabão e Cabo Verde. A quarta, em abril de 2005, República do Cameroun, Nigéria, Gana, Guiné-Bissau e Senegal. A quinta, em fevereiro de 2006, Argélia, Benin, Botsuana e África do Sul. A sexta, em novembro de 2006, apenas a Nigéria, para participar da Cúpula Afras.

[5] *The New York Times*, Week in Review, 24 de setembro de 2006. Jeffrey Gettleman. "Across Africa, a sense that US Power isn´t so super".

2003-2006, para, em seguida, identificar a ocorrência de eventual elemento ou característica que ofereça às relações com a África probabilidade de permanência na agenda de prioridades da diplomacia brasileira.

Convém ressaltar que a ênfase do estudo recai exatamente sobre o que é novo na política africana do Governo Lula, ao mesmo tempo em que sublinha – ou até mesmo privilegia – outro modo de olhar as relações Brasil-África, a partir da ótica do Movimento Negro. Simultaneamente, o trabalho detém-se na apresentação e análise institucionais da política externa do Governo Lula para a África, com o intuito não só de apontar novidades sobre as quais ainda pouco se elaborou, mas também de articular claramente as orientações e os parâmetros que balizam a ação dos agentes diplomáticos e outros funcionários do Estado.

O trabalho está dividido em duas partes. A primeira, com o título '*Antecedentes*', diz respeito a registros que precedem a posse do Presidente Lula, em 1 de janeiro de 2003, mas que têm relevância para a análise e avaliação da política externa de seu governo para a África.

O primeiro capítulo, *Notas bibliográficas sobre a história das relações Brasil-África,* apresenta algumas das principais referências bibliográficas relativas à História das Relações Brasil-África, até 2002. Resume-se e comenta-se a perspectiva de quatro autores, que se distinguem entre si não apenas pelos temas, mas, também, pelos atores que privilegiam. O registro desses múltiplos olhares sobre a História tem por objetivo oferecer distintos parâmetros para a análise da política africana do Governo Lula e, se possível, para o seu enriquecimento a partir do alargamento da tradição analítica.

O segundo, *Voltar-se para a África – um compromisso de campanha nas plataformas de governo pós-85*, introduz elemento que irá singularizar a política africana do Governo Lula. Trata-se do compromisso de *voltar-se para a África* que consta do programa de governo apresentado, em 2002, pela Coligação Lula Presidente, tanto no capítulo relativo à política externa, quanto no encarte *Brasil sem Racismo*, ambos do referido programa. Essa dupla referência ao compromisso de aprofundamento das relações com o continente africano configura inédita vinculação entre a política externa do país para a África e a luta contra o racismo e a discriminação racial no Brasil. A fim de atestar o ineditismo dessa vinculação, o capítulo apresenta, em bases comparativas, o espaço dedicado

às relações Brasil-África nas plataformas de governo dos candidatos à Presidência da República desde 1985 e registra, em linhas gerais, o tratamento conferido às relações com a África por alguns dos principais partidos brasileiros nesse mesmo período, em particular o Partido dos Trabalhadores. Indaga, a seguir, as razões que teriam justificado essa original dupla menção ao *voltar-se para a África.*

A resposta a essa indagação, propõe-se seja buscada na história das relações entre o PT e a África e também na avaliação do papel do Movimento Negro na elaboração do Programa de Governo da Coligação Lula Presidente, do qual se trata no terceiro capítulo, *O Movimento Negro, a questão racial e a política externa para a África.* Sem poder identificar, no PT, laços históricos ou razões ideológicas que justifiquem plenamente a proposta de aproximação privilegiada com a África, constata-se que a inspiração para o projeto de adensamento de relações com o continente africano tem sua origem na luta interna contra o racismo e figura entre as políticas públicas defendidas pelo Movimento Negro com vistas à promoção da igualdade racial no Brasil.

O protagonismo do Movimento Negro nos processos que determinaram a elevação da África a uma das prioridades da política externa do Governo Lula, bem como a vinculação entre o externo e o interno na concepção da política africana conduzem, no quarto capítulo, *Os negros e a conquista de cidadania - Um novo quadro de referência cultural*, ao debate em torno da questão racial no Brasil e a seus reflexos no discurso e na ação da diplomacia brasileira. O objetivo é identificar a emergência de nova cultura política no País, lastreada essencialmente em percepções correntes acerca dos direitos humanos, conforme as grandes conferências sociais da década de 1990, inclusive a Conferência de Durban, de 2001, contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e formas correlatas de intolerância. Nesse mesmo capítulo, analisa-se o possível impacto da cultura política sobre a legitimação do Estado e de suas políticas de ação afirmativa, entre as quais se poderia incluir a política externa e, em particular, aquela para a África.

A segunda Parte, com o título *A implementação da política externa do Governo Lula para a África*, trata exclusivamente da execução da política africana do primeiro Governo Lula, especialmente dos aspectos relativos a seus fundamentos, objetivos e aos mecanismos utilizados para

a sua execução. Tendo em conta a reeleição do Presidente Lula, em 30 de outubro de 2006, para um segundo mandato, a cumprir-se até dezembro de 2010, e as apreciações, no próprio trabalho, a propósito dos primeiros quatro anos da gestão petista, esta segunda parte apresenta, também, recomendações acerca das relações Brasil-África, inclusive à luz da conveniência de assegurar-se sustentabilidade à política africana do Governo Lula.

No quinto capítulo, *Os discursos presidenciais e a concepção da política externa para a África*, propõe-se que a hermenêutica dos discursos do Presidente da República perante seus interlocutores africanos seja feita a partir de categorias que permitam isolar os valores, as justificativas, os objetivos e os mecanismos que, sempre com base no discurso presidencial, sustentam as relações do Brasil com os países africanos. Trata-se de um amplo conjunto de textos presidenciais que sintetizam, com base no modelo proposto, o pensamento institucional e, ademais, permitem afirmar que a atual política externa do Brasil para a África se ergue sobre alguns pilares, entre os quais o dever moral, a necessidade estratégica e o compromisso partidário, com o objetivo principal de lutar contra a exclusão, no plano nacional e internacional.

A identificação dos pilares que dão sustentação à política africana do Governo Lula permite reconhecer, por um lado, a centralidade do tema da reforma das instituições e das regras que regulamentam o comércio internacional para o conjunto das relações do Brasil com a África. Por outro, sugere, a propósito da reforma das Nações Unidas, e do Conselho de Segurança, em particular, que as gestões em prol da reforma não estão diretamente associadas aos pilares de sustentação da política externa para a África.

As relações Brasil-África: Uma estrutura de pilares e eixos é o título do breve capítulo 6, que explica o modelo proposto de estrutura analítica para o estudo das relações Brasil-África e seu corolário de equilíbrio ideal entre seus componentes. Identificados os pilares de sustentação das relações Brasil-África, no capítulo 5, descrevem-se, no sétimo capítulo, *Apresentação e análise dos eixos bilaterais*, os eixos sobre os quais essas relações se desenvolveram no plano bilateral, no período compreendido entre os anos de 2003 e 2006. São abordados alguns temas da agenda bilateral com a África, selecionados a partir de apreciações feitas pelos próprios agentes diplomáticos brasileiros encarregados do acompanha-

mento dessa agenda. Tanto quanto possível, faz-se um inventário dos temas bilaterais mais relevantes, bem como daqueles que acabaram por não produzir os efeitos esperados, quer pelo Brasil, quer pelos interlocutores africanos.

O capítulo aborda, ainda, os instrumentos eventualmente criados ou aprimorados pelo Governo Lula com o objetivo de produzir e ampliar os efeitos da anunciada prioridade conferida às relações com os países africanos, apresentando, onde cabível, sugestões sobre o aprimoramento de antigos e criação de novos mecanismos.

No oitavo capítulo, *Apresentação e análise dos eixos multilaterais*, discutem-se os eixos multilaterais das relações com a África, com vistas a identificar os reflexos, sobre o cenário multilateral, da prioridade conferida ao continente pelo Governo Lula. O objeto de análise está, no entanto, limitado ao diálogo com os países africanos no contexto das negociações da Organização Mundial do Comércio sobre a Rodada de Doha e da reforma do CSNU.

Cada um desses eixos, bilaterais ou multilaterais, das relações com a África poderia ser, isoladamente, objeto de pesquisa e análise para estudos específicos, que ganhariam, assim, no particular, mais densidade informativa e analítica. Neste estudo, optou-se, porém, por conferir-lhes natureza supletiva e, por isso, tratamento menos profundo, em benefício de um esforço mais elaborado e, naturalmente, mais longo, destinado à identificação e análise dos aspectos estruturais da política africana do Governo Lula, ou seja, dos pilares que lhe dão sustentação.

A ênfase nos pilares, e não nos eixos, decorre da própria evolução da pesquisa, pois apoia-se sobre esses pilares o elemento capaz de garantir a perspectiva de continuidade da política africana do Governo Lula, mesmo na era pós-Lula e independente do partido ou coligação de que for oriundo o próximo Presidente da República do Brasil. Visão ampla e geral, menos segmentada, sobre o conjunto dos eixos em torno dos quais se desenvolvem as relações Brasil-África favorece, ademais, a percepção do equilíbrio, ou da falta deste, quando o que se passa a avaliar é a possibilidade de a política externa, em particular a política externa para a África, poder contribuir diretamente para a luta contra o racismo no Brasil, ou poder converter-se em instrumento de ação afirmativa... ainda que não só.

Na Conclusão, *A África passa a ser aqui*, afirma-se, em primeiro lugar, que o Governo Lula, por intermédio de sua política externa para a África, inovou, de fato, ao vincular a questão interna da luta contra o racismo e o projeto externo de relações prioritárias com a África. Em segundo, que os quatro anos do primeiro mandato do Presidente Lula foram a expressão de uma nova cultura política que avalia positivamente as políticas de promoção da igualdade racial e de luta contra o racismo, entre as quais a opção pela aproximação com a África. Consequentemente, incorporou-se à política externa brasileira componente adicional de legitimidade interna, em condições de assegurar perspectivas de continuidade e sustentabilidade à política africana do Brasil, desde que cumpridas duas condições essenciais: a contínua busca de legitimação interna para a agenda diplomática, o que deve ser um objetivo de todo e qualquer governo democrático,[6] e a efetiva implementação de uma agenda com a África em que esteja nítida e solidamente estabelecida a vinculação entre a política externa para o continente e, no plano interno, a promoção da igualdade racial.

As dúvidas daí resultantes são imediatas; e passa-se, portanto, a avaliar os resultados e a efetividade dessa vinculação, sob pena de colocar-se em risco pelo menos uma parte do argumento legitimador da aproximação do Brasil à África. Põe-se, então, a seguinte pergunta: nos quatro anos do Governo Lula, as relações do Brasil com a África prestaram-se, de fato, a cumprir uma parte – exatamente a mais inovadora – do que fora inscrito no programa de governo de 2002, ou seja, serviram à promoção da igualdade racial e à luta contra o racismo no Brasil? Se o fizeram, como foi feito? Seria possível, no segundo mandato do Presidente Lula, fortalecer este pilar de sustentação da política africana do Brasil? E quanto aos outros pilares? A propósito, deixa-se explícito o entendimento de que a ideia de pilares é também uma metáfora para a busca de equilíbrio, em que as justificativas de aproximação à África são complementares e jamais excludentes.

O tema que é objeto deste estudo está inserido no campo das Relações Internacionais e, em particular, no campo de estudo da Política

---

[6] É oportuno observar que a diplomacia tende a ser, entre as atividades de governo, aquela com menor índice de acompanhamento público, mesmo nas democracias mais avançadas. Por isso, o respaldo interno à aproximação com a África é ainda mais expressivo como expressão de legitimação da política africana.

Externa dos países, no caso, do Brasil. Não obstante, ele sofre o impacto da transversalidade de questões como raça e direitos humanos, o que acaba por conferir-lhe outro tipo de interesse, inclusive para os cidadãos menos envolvidos com os temas internacionais. Ele ecoa, igualmente, os efeitos de debates nacionais sobre, por exemplo, as políticas de cotas em benefício dos afrodescendentes e, em última análise, sobre multiculturalismo e identidade nacional.

Nesse sentido, para além de sua inserção genuína no domínio das Relações Internacionais, este trabalho quer, também, ser parte de uma discussão nacional sobre a questão racial no Brasil e, mais especificamente, sobre políticas de ação afirmativa, entre as quais se passaria a incluir a política externa. Parafraseando Verona Alberti, o que se pode afirmar é que, neste caso, relevante não são propriamente as cotas, ou a política externa para a África, mas sim a discussão sobre um tema que "desperta a sociedade para a questão racial. (...) O importante é a sociedade brasileira empenhar-se em encontrar caminhos que nos levem a uma efetiva democracia racial." [7]

Quando a sociedade brasileira desperta para a questão racial e busca soluções para combater a discriminação e superar os efeitos do racismo, é natural que o mesmo se verifique entre seus agentes diplomáticos, tanto mais que a ex-Ministra da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Matilde Ribeiro, disse, repetidas vezes, que

> (...) a política de promoção da igualdade racial não deve fazer parte apenas da estrutura da Secretaria Especial de Política de Promoção da Igualdade Racial - Seppir, mas de todos os ministérios e áreas de governo que tenham relevância para a vida social, econômica e política do país.[8]

Esse é um chamamento dirigido também ao Ministério das Relações Exteriores, que já desenvolvia, desde o final do Governo Fernando Henrique Cardoso, o programa de ação afirmativa para alunos afrodescendentes candidatos a ingressar na carreira diplomática brasileira,[9] tido

---

7 Alberti, 2005.

8 Apud Cunha, 2005, p. 2.

9 Trata-se do programa intitulado "Bolsas-Prêmio de Vocação para a Diplomacia", que teve início em 2002.

como dos mais bem-sucedidos programas dessa natureza jamais realizados no Brasil.[10]

Ainda assim, a diplomacia brasileira tem diante de si o desafio de continuar realizando esforços com o objetivo de reverter a histórica suspeição e, por vezes, rejeição que, como se aponta no capítulo 3, parcelas da liderança e da militância do Movimento Negro nutriram a propósito do Itamaraty e da política externa brasileira. Como aponta Paulo Sérgio Pinheiro, esses sentimentos vêm sendo sensivelmente minimizados a partir dos anos 1990, desde o início dos debates preparatórios para a Conferência de Viena, de 1993, sobre Direitos Humanos.[11]

A gestão do Ministro Celso Amorim, no período 2003-2006, terá ainda mais contribuído para o diálogo e a parceria entre o MRE e o Movimento Negro, não só por assumir a implementação da política africana definida pelo Presidente Lula, mas também por iniciativas como a realização da II Conferência de Intelectuais da África e da Diáspora, em Salvador, em julho de 2006.

Embora esses sejam alguns marcos que auguram o crescimento da confiança entre o MRE e a comunidade brasileira de afrodescendentes, o essencial, na perspectiva deste estudo, continua a ser a identificação dos pontos de convergência entre a política externa brasileira, executada pelo MRE, e a luta contra o racismo no Brasil, cujos principais combatentes têm sido, historicamente, as organizações do Movimento Negro. No contexto multilateral, onde são negociados, em foros globais ou regionais, os documentos internacionais relativos à luta contra o racismo e a discriminação racial ou, ainda, onde são discutidos os relatórios acerca da situação racial no Brasil, a política externa brasileira tem evoluído muito positivamente no sentido de promover os interesses e posições das organizações do Movimento Negro brasileiro.

Não obstante, o desafio que se impõe aos diplomatas brasileiros vai mais além. No domínio bilateral, ele passa pela tentativa de desconstrução do tradicional discurso diplomático brasileiro referente às relações com o continente africano, que ainda incorpora elementos do mito

---

10 São frequentes os comentários nesse sentido feitos por militantes do Movimento Negro. Um deles partiu da antropóloga e jornalista Wania Sant'anna, durante a II CIAD, realizada em Salvador, em julho de 2006.

11 Pinheiro apud Alves, 2001, p. 17.

da democracia racial e da perspectiva eurocêntrica que informa a percepção brasileira acerca da África. Passa, sobretudo, pela compreensão do papel da política externa como instrumento de ação afirmativa. No plano multilateral, trata-se de procurar assegurar que, em todos os foros, a prioridade conferida à África encontre suas formas de expressão, e que os pilares da política africana do Brasil se prestem igualmente à sustentação das relações tanto bilaterais quanto multilaterais.

***

Em meio a esse contexto ampliado de apresentação e análise da política externa do Governo Lula para a África, foi preciso acercar-se das Ciências Sociais e de seus autores, sobretudo brasileiros, para encontrar definições sobre conceitos instrumentais ao desenvolvimento deste trabalho, entre eles o conceito de raça, racismo, ações afirmativas e Movimento Negro, ou ainda para incorporar consensos e teorias que escapam ao campo internacional.

O termo raça não se refere a conceito biológico, pois os estudos sobre o genoma humano já atestaram não haver qualquer base genética ou científica para sua utilização. Entre outros, Antonio Sérgio Guimarães afirma que "raça é um conceito que não corresponde a nenhuma realidade natural. (...) [e] limita-se ao mundo social."[12] Jacques d'Adesky contrasta a existência da noção de "raça biológica" e a evidência da "raça simbólica", ou seja, a raça socialmente percebida e interpretada.[13]

Como explica Nilma Lino Gomes, nas conversas cotidianas, familiares e na mídia, utiliza-se o termo raça com um sentido social e político, porque é ele o que "consegue dar a dimensão mais próxima da verdadeira discriminação contra os negros" e "da relação que se faz entre esses [grupos etnorraciais] e os aspectos físicos observáveis na estética corporal dos pertencentes aos mesmos."[14] Ela propõe a compreensão de raças como "construções sociais, políticas e culturais produzidas nas relações sociais e de poder ao longo do processo histórico."[15] D'Adesky sublinha, por sua vez, a importância dessa construção social porque, conforme ensina a teoria do reconhecimento, "a identidade do indivíduo depende

12 Guimarães, 1999, p.9.
13 D´Adesky, 2006, p.65-66
14 Gomes, 2005, p.45.
15 Idem, p. 49.

muito mais da imagem que os outros têm dele do que de suas próprias escolhas pessoais."[16]

Quaisquer que sejam as variações de sentido do termo raça, intelectuais e ativistas do Movimento Negro reconhecem, no entanto, que a desconstrução científica da raça biológica não fez desaparecerem as percepções comuns fundadas na aparência física e, em primeiro lugar, na cor da pele. "Culturalmente codificadas, essas percepções conduzem o homem comum a classificar os indivíduos que encontra segundo suas características visíveis e não de acordo com o conhecimento genético."[17] João José Reis diz ser necessário superar o preconceito de falar-se em raça no Brasil, pois, "dizer que só existe a raça humana, como gostava de fazê-lo Darcy Ribeiro, é uma atitude politicamente nobre e até cientificamente correta, mas é fato que no convívio social indivíduos e grupos constroem noções de raça, mesmo se chamam a coisa de outra coisa."[18]

Sobre as outras formas de chamar raça, Gomes opina que, no Brasil, à luz da realidade aqui verificada, "substituir o termo raça por etnia não resolve, na prática, o racismo que aqui existe",[19] pois, como lembra Guimarães, o racismo "tem uma realidade social plena, e o combate ao comportamento social que ele enseja é impossível de ser travado sem que se lhe reconheça a realidade social que só o ato de nomear permite."[20]

Sobre o racismo, convém registrar as duas formas, vinculadas, em que se manifesta – a individual e a institucional. A primeira diz respeito a "atos discriminatórios cometidos por indivíduos contra outros indivíduos; podendo atingir níveis extremos de violência"; enquanto a segunda "implica práticas discriminatórias sistemáticas fomentadas pelo Estado ou com o seu apoio indireto".[21] Segundo Hélio Santos, o racismo tem como pressuposto a noção de "superioridade de um grupo racial sobre outro" e "a crença de que determinado grupo possui defeitos de ordem moral e intelectual que lhe são próprios".[22] Em julho de 2005, em Brasília,

---

16 D´Adesky, 2006, p.15.

17 Idem, p.65-66.

18 Reis apud Guimarães, 1999 (1ª orelha).

19 Gomes, 2005, p.47.

20 Guimarães, 1999, p. 9.

21 Edson Borges, Carlos Alberto Medeiros e Jacques d'Adesky, 2002 (apud Gomes, 2005, p.52-53).

22 Santos, 2001, p.85 (apud Gomes, 2005, p.53**)**.

durante a I Conferência Nacional da Promoção da Igualdade Racial, a ex--Ministra Matilde Ribeiro explicou que o "racismo faz parte das relações interpessoais e se expressa principalmente na falta de oportunidades."[23]

Por discriminação racial, entende-se "a prática do racismo e a efetivação do preconceito", e o preconceito é "um julgamento negativo e prévio dos membros de um grupo racial de pertença, de uma etnia ou de uma religião ou de pessoas que ocupam outro papel social significativo".[24] A discriminação racial é, em suma, a adoção de práticas que efetivam o racismo e o preconceito.[25]

Ações afirmativas, por sua vez, são medidas que têm como objetivo eliminar desigualdades historicamente acumuladas, garantindo a igualdade de oportunidades e tratamento, bem como compensar perdas provocadas pela discriminação e marginalização, decorrentes de motivos raciais, étnicos, religiosos, de gênero e outros.[26] Para Guimarães, elas buscam "promover privilégios de acesso a meios fundamentais, como educação e emprego, principalmente a minorias étnicas, raciais ou sexuais que, de outro modo, estariam deles excluídas, total ou parcialmente."[27]

Finalmente, por Movimento Negro, entenda-se o conjunto das organizações da sociedade civil que reúne a comunidade negra em torno da defesa e promoção de seus interesses, e cuja história remonta ao início do século XX, como se verá no capítulo 3. Registre-se, todavia, o alerta da ex-Ministra da Seppir, para quem é "importante dizer que o Movimento Negro não é um bloco único, mas diversas instituições, entidades, diversos matizes ideológicos e diversas prioridades na ação."[28]

A opção pela utilização do termo no singular, ao invés da expressão no plural – movimentos negros – que serviria para indicar a multiplicidade de atores que o compõem, além de refletir uma opção pessoal, associada à percepção de unidade do esforço da comunidade negra contra o racismo, o preconceito e a discriminação racial, tem por objetivo man-

23 Discurso disponível na página da Seppir disponível em: <www.planalto.gov.br/seppir>.

24 Gomes, 2005, p.54-55.

25 Idem, p.55.

26 Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra.

27 Guimarães, 1997, p.233.

28 Matilde Ribeiro, entrevista à autora.

ter uniformidade de tratamento com o trabalho que realiza, desde 2004, o Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getulio Vargas, intitulado *História do Movimento Negro no Brasil: constituição de acervo de entrevistas de história oral*. São "entrevistas gravadas com lideranças desse movimento, em diferentes estados do Brasil, [e] têm por objetivo constituir um registro de sua história e trazer ao debate sobre a questão racial no Brasil a contribuição daqueles que optaram por atuar primordialmente nessa esfera."[29]

A referência ao trabalho realizado pelo CPDOC-FGV permite concluir esta Introdução com a citação de seus dois coordenadores, Verona Alberti e Amílcar Araújo Pereira. Eles entendem que o mesmo "poderá se tornar referência importante para a construção de identidades de diferentes grupos sociais" e, frisam, "não apenas de afrodescendentes, mas dos próprios 'brancos', que podem repensar sua identidade ao conhecer a história das lideranças negras."[30]

Da mesma forma, ao lançar-se o debate acerca da aplicação da política externa brasileira como instrumento de ação afirmativa, o que se tem em mente não são apenas os benefícios a serem eventualmente auferidos pela comunidade negra, mas necessariamente a contribuição que a política externa pode oferecer ao conjunto da população brasileira, quando passa a incorporar, na prática diplomática, políticas assimétricas que se "justificam quando existem desvantagens coletivas".[31] Afinal, como consta do documento que apresenta a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, aprovada pelo Decreto n. 4.886/03, a questão racial não deve ser tratada como um problema dos e para os discriminados, mas sim "como um entrave para a consolidação da democracia e do desenvolvimento econômico do país".[32] A luta contra o racismo e a superação da desigualdade racial devem ser compreendidas, portanto, como integrantes do conceito de interesse nacional, cuja defesa está a cargo da diplomacia brasileira.

---

[29] Alberti, 2005.

[30] Idem.

[31] Lopes, 2005, p. 40.

[32] Seppir, 2005. p. 35.

PARTE PRIMEIRA

OS ANTECEDENTES

1

Notas Bibliográficas sobre a História das Relações Brasil-África

Apresentam-se, a seguir, três trabalhos que registram e comentam a história das relações entre o Brasil e a África. A seleção dos textos reflete a opinião não só de autores consagrados na área de História das Relações Internacionais do Brasil, como Amado Cervo e Clodoaldo Bueno, e das Relações Brasil-África, como José Flávio Sombra Saraiva, mas também de acadêmicos de outras disciplinas, no caso Jocélio Teles dos Santos, que oferece uma perspectiva diferenciada sobre o objeto de análise e sugere outras leituras da política externa brasileira.

Tais resenhas apontam as múltiplas possibilidades de relato da História.[33] Ainda que distintas, são, ao mesmo tempo, complementares e relevantes, não apenas para a História, mas também para a formulação da política externa brasileira e para a elaboração do discurso diplomático, o qual tem remetido à História e às matrizes africanas da cultura brasileira parte da justificativa e da legitimação para as relações com a África.[34]

A fim de evitar incorrer no equívoco frequente de tratar a África, inclusive no contexto das relações com o Brasil, como uma unidade coe-

---

[33] Flávio Sombra Saraiva (1996, p. 14) registra que "historiadores brasileiros e africanos, durante muito tempo, conseguiram ver, tão somente, o quantitativismo do tráfico de escravos e os horrores do trabalho compulsório na América. Há outras histórias que ainda necessitam ser contadas ou reinventadas, tanto para os períodos iniciais quanto para os períodos mais recentes das relações do Brasil com a África".

[34] Os exemplos são numerosos, uma vez que os laços históricos e a solidariedade cultural foram sempre referências praticamente obrigatórias em todos os discursos diplomáticos acerca das relações Brasil-África. Em comentários sobre sua gestão à frente do MRE e sobre a política externa brasileira, o Chanceler Gibson Barbosa declarou, por exemplo, que "nossa política africana corresponde a realidades geográficas, históricas, étnicas e culturais importantes para o Brasil" (OLIVEIRA; MOURÃO, 2005, p. 70).

sa ou interlocutor único, é, desde já, oportuno acautelar-se com a diversidade e complexidade africanas. São variadas histórias e realidades, bem como distintos momentos na relação com o Brasil.

Para além dos diferentes registros históricos, é preciso levar também em conta o senso comum sobre as relações entre o Brasil e a África, pois ele tem, igualmente, reflexos na formulação e execução da política africana do Brasil.

O primeiro dos componentes desse senso comum é de natureza geográfica e diz respeito ao que se convencionou chamar de África. Tradicionalmente, entende-se por África a porção subsaárica do continente. No MRE, ainda que, em 1913, a reforma administrativa realizada na gestão de Lauro Müller tenha reintroduzido o critério geográfico para a constituição dos órgãos do MRE,[35] em 2006, a competência geográfica sobre o Egito continuava dividida entre a Divisão de África III, responsável pelo intercâmbio bilateral e relações com a África, e a Divisão de Oriente Médio I, responsável pelas relações desse país no Oriente Médio. Percebe-se, assim, a hesitação institucional acerca da identidade afro-árabe, ou afro-árabe-mediterrânica, dos países da África magrebina, ou então a relutância em optar exclusivamente pelo conceito geográfico na distribuição de competências na Secretaria de Estado das Relações Exteriores.

Essa relutância evoca, todavia, argumentos racionalistas, consagrados no século XVIII, em que a África, que passou a ser conhecida como negra, era "identificada por um conjunto de imagens que resulta em um todo indiferenciado, exótico, primitivo, dominado, regido pelo caos e geograficamente impenetrável".[36]

Leila Hernandez explica que o discurso racionalista inspirou o discurso colonialista e revelou "inequívoca eficácia prática nos planos político e ideológico". Ademais, seus efeitos prolongam-se até os nossos dias, com "fortes marcas nas ciências humanas e, em particular, na antropologia e na historiografia sobra a África".[37] Pode-se afirmar que segue produzindo efeitos na diplomacia, uma vez que a visita do Presidente Lula aos países do norte da África, em dezembro de 2003, foi considerada parte de uma viagem a países árabes. Também a visita do Ministro Celso Amorim, em fevereiro de 2005, a nove países, entre os quais Tunísia e Argélia,

---

35 Dec. n. 10.662, de 31/12/1913. Oliveria Castro, 1983.

36 Hernandez, 2005, p. 21.

37 Idem, p. 17.

foi apresentada, em comunicado à imprensa de 17 de fevereiro daquele ano, como uma viagem a países árabes.[38]

A questão das múltiplas identidades dos países magrebinos ou a admissão de uma efetiva cisão entre uma África branca, mais ocidental e mediterrânea, e uma África negra, separadas pelo Saara, são temas relevantes no contexto da atual política externa e africana do Brasil, e, à luz da crítica ao discurso racionalista, deveriam permitir a revisão dos conceitos e da nomenclatura referente aos países africanos magrebinos.

Segundo Hernandez, os argumentos racionalistas tinham por objetivo promover a divisão entre os próprios africanos e difundir a percepção daqueles nascidos ao sul do Saara como "sujeitos sem vontade racional (...) [que] não têm condições de ultrapassar os limites de selvageria e de buscar um novo estado de existência."[39] A autora sublinha, no entanto, que, a partir de 1960, as referências à homogeneidade africana cederam lugar ao reconhecimento das especificidades continentais e, ao mesmo tempo, à reavaliação da existência de duas Áfricas incomunicáveis, uma ao norte e outra ao sul do Saara. Atualmente, porém, com base nos estudos realizados desde essa época sobre o período pré-colonial e, em especial, sobre os séculos de intensa troca de pessoas e mercadorias que precedem a chegada dos europeus ao continente africano, afastou-se a "ideia de um continente cindido em duas partes incomunicáveis, ao mesmo tempo que [se superou] a ideia da homogeneização da África subsaariana".[40]

O segundo dos componentes do senso comum acerca da África remete à percepção do continente como a terra provedora de "braços" para a formação econômica do Brasil.[41] Uma África necessariamente negra e com a qual se registrou, historicamente, um fluxo de mão única. Tomou-se nota essencialmente do aporte africano para a formação do Brasil – sua população, sua economia, cultura e identidade. Mais recentemente, uma nova historiografia, de autores como Luis Felipe de Alencastro[42] e Manolo Florentino,[43] e também as obras de Alberto da

---

38 Resenha de Política Exterior do Brasil, n. 96, 1°. semestre de 2005, p. 252.

39 Hernandez, 2005, p. 21.

40 Idem, p. 44.

41 Saraiva, 1996, p. 23.

42 Alencastro é autor de *O trato dos viventes:* formação do Brasil no Atlântico Sul. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

43 Florentino é autor de *Em costas negras:* uma história do tráfico de escravos entre a África e o Rio de Janeiro: séculos XVIII e XIX. 3.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

Costa e Silva,[44] sobre os intercâmbios no Atlântico Sul, têm servido para revelar a dupla via desses contatos.[45]

Ainda outro aspecto desse senso comum aponta para uma África sem História,[46] ou de história desconhecida, inclusive a contemporânea,[47] uma vez que o Brasil e os brasileiros, quer pelos laços especiais mantidos com Portugal, quer pelas opções ideológicas e estratégicas dos governos militares ou ainda pelos constrangimentos internos impostos a partir da edição do AI 5, não se engajaram[48] na luta pela emancipação

---

44 Uma dessas obras é *Um rio chamado Atlântico:* a África no Brasil e o Brasil na África. Rio de Janeiro: Nova Fronteira/Ed. UFRJ, 2003.

45 Os fluxos de comércio associados ao tráfico negreiro ou, mais propriamente, os produtos brasileiros enviados para a África para financiamento do tráfico e mesmo a presença de brasileiros na gestão do comércio de escravos em toda a Costa Ocidental da África são pouco referidos. Pereira (s/d, p. 576) registra esses fatos e lembra que, além de Angola, cuja libertação, de sua capital, Luanda, dos holandeses, em 1648, deu-se por iniciativa do Brasil, "a restante costa ocidental africana, sob controle português, passa também a ser subordinada aos crescentes interesses escravocratas do Brasil, de onde passam a ser indicados os seus governadores e altos funcionários". Ele cita o historiador português, Jaime Cortezão, que afirmara que "Angola foi, durante os séculos XVII e XVIII, uma província portuguesa do Brasil. (...) [e que] o Brasil havia absorvido todo o comércio da costa da África com total exclusão de Portugal".

46 Leila Maria Hernandez (2005, p. 23) diz que o começo da História da África "recai no tráfico negreiro e na colonização da América, reforçando estereótipos raciais presentes até os nossos dias". Ela observa que o fenômeno da falta de História é decorrente da racionalidade eurocêntrica, "predominantemente ideológica," tal como traduzida nos estudos europeus a partir do século XVI sobre o mundo não ocidental. Explica também que, "pela ocultação da complexidade e da dinâmica cultural próprias da África, torna-se possível o apagamento de suas especificidades em relação aos continentes europeu e mesmo americano. Quanto às diferenças, (...) aproximando-se, por analogia, o desconhecido ao conhecido, considera-se que a África não tem povo, não tem nação e nem Estado; não tem passado, logo, não tem História" (p. 18). Hernandez faz ainda referência ao importante papel de Hegel, com o seu *Filosofia da história universal*, na afirmação da "aistoricidade da África". Ademais, o autor alemão dividia a África em três partes essencialmente distintas: a África setentrional, ligada ao Mediterrâneo, e "pode dizer-se que esta parte não pertence propriamente à África, senão à Espanha com a qual forma uma concha"; a África meridional, separada da Setentrional por "um grande deserto e pelo Niger". A terceira, é a África ao sul do Saara, que "é quase desconhecida. (...) a parte característica deste continente" (apud HERNANDEZ, 2005, p. 20). Hernandez lista obras de referência sobre a África subsaárica, escritas, desde o século XIII, por autores da civilização islâmica medieval, com registros históricos que datam do século IX.

47 Saraiva (1996, p. 234) registra que chamava "a atenção dos africanos [na década de 1990] o pouco que se sabia no Brasil sobre o seu mundo contemporâneo".

48 Saraiva (1996, p. 36) afirma que "o Presidente Juscelino Kubitschek assistiu a essa mudança de situação no outro lado do Atlântico com indesculpável indiferença". Pereira (s/d, p. 577) menciona, por sua vez, que "o Governo Kubitschek assistiu passivo, entre 1957 e 1960, à independência de 21 estados africanos".

africana,[49] e poucos acompanharam diretamente os episódios dessa luta.[50] As exceções referem-se à adoção, na década de 1970, das primeiras medidas legais[51] pelo fim do *apartheid* e contra a ocupação da Namíbia, e à retórica antiaparteísta nas Nações Unidas.[52]

No campo econômico, a partir das décadas de 1930, mas sobretudo de 1940 e 1950, a África passou a representar o concorrente,[53] em razão das semelhanças climáticas e geográficas e de sua inserção na economia mundial. As iniciativas brasileiras de aproximação visavam,

---

[49] Não se encontraram registros ou testemunhos do envolvimento de lideranças políticas e intelectuais brasileiras nos processos de independência da África. Como se referirá em outras partes deste trabalho, houve, no Congresso Nacional, sobretudo a partir da abertura democrática, manifestações de parlamentares contra o *apartheid*, inclusive contra os ataques sul-africanos em países vizinhos que alegadamente acolhiam bases do Congresso Nacional Africano, e pela independência da Namíbia. No entanto, Saraiva (1996, p. 28) registra que, em 1947, Luís Carlos Prestes, então Secretário-Geral do Partido Comunista e também Senador, já defendia "o envolvimento brasileiro nas independências das colônias na África".

[50] Mesmo no período da PEI e de seu compromisso com os 3 Ds – Desenvolvimento, Desarmamento e Descolonização, a diplomacia brasileira restringiu-se a apenas um único voto favorável à independência de Angola, durante a gestão San Thiago Dantas (PEREIRA, s/d, p. 578).

[51] Em 28/7/70, foi assinado o primeiro decreto presidencial que restringia o livre comércio com a África do Sul. Tratava-se de um embargo à venda de armas e conformava-se com determinação das Nações Unidas. Também seguindo resoluções das Nações Unidas, o Brasil suspendera, na década de 1970, relações culturais e esportivas. Essas medidas concretas tornaram-se realmente compulsórias apenas em 1985, quando o Presidente José Sarney reuniu-as em um único decreto, o de n. 91.524, de 9/8/85.

[52] Desde a I Assembleia Geral das Nações Unidas, o Brasil jamais deixou de reconhecer o *apartheid* como crime internacional. Sobre o histórico das relações Brasil-África do Sul, ver Vilalva e Gala (2001).

[53] Saraiva (1996, p. 22-25) enumera a "competição entre produtos primários africanos e brasileiros no mercado internacional" como um dos elementos que influenciaram a percepção dos primeiros formuladores da política externa brasileria para a África. Ele também menciona a concorrência por investimentos e financiamentos oriundos do Plano Marshall, que passaram a chegar à África por intermédio de suas metrópoles. Informa que "nas Nações Unidas, diplomatas brasileiros insistiram no fato de que o tratamento preferencial dado à África produziria uma desvantagem comercial para os produtos agrários brasileiros". Oliveira e Mourão (2005, p. 50) também mencionam "o questionamento de a África ser concorrente ou parceiro comercial" e informam que Roberto Campos considerava os países africanos "competidores diretos do Brasil" (2005, p. 58). Embora pouco mencionada, a ideia da competição ainda sobrevive, como indica o título *Fórum Brasil-África: cooperação e competição*, escolhido por Peter Draper, pesquisador sul-africano, do *South African Institute of International Affairs* – SAIIA, de Joanesburgo, África do Sul, para intervenção que proferiu por ocasião do Fórum Brasil-África: Política, Cooperação e Comércio, realizado em Fortaleza, em junho de 2003, sob os auspícios do MRE do Brasil e do Grupo de Embaixadores Africanos em Brasília.

portanto, ao controle e regulamentação do mercado,[54] a fim de garantir benefícios para o Brasil.[55] No domínio do comércio, já no período de Juscelino Kubitschek, mas sobretudo a partir de 1970, os países africanos, especialmente os da Costa Ocidental Atlântica, bem como do Norte do continente, passaram, contudo, a ser mercado potencial para os produtos industrializados brasileiros.[56] Desenvolveu-se, a seguir, a crença de que o comércio viria a se converter em um dos elementos de sustentação das relações entre o Brasil e a África, senão o principal.[57]

---

[54] Saraiva (1996, p. 38-41) menciona, por exemplo, a estratégia do Itamaraty "de sugerir o GATT como a agência apropriada para enfrentar esse problema" e também a posição favorável, em 1957, à criação da Comissão Econômica para a África, que seria "a melhor forma de reduzir distorções geradas pelas relações especiais que existiam entre o Mercado Comum Europeu e os países africanos".

[55] Pereira (s/d, p. 577) explica que se "tratava da competição pelo financiamento internacional para o desenvolvimento industrial brasileiro e dos reclamos contra o favorecimento da Europa a produtos primários africanos das suas colônias, com destaque para o café". No mesmo sentido, Fischlowitz também menciona a concorrência entre o Brasil e a África pela captação de capital estrangeiro para investimento (apud OLIVEIRA; MOURÃO, 2005, p. 51).

[56] Pereira (s/d, p. 580-581) comenta que, a partir do Governo Médici, o Brasil começa a dar sinais de mudança com relação a sua política para com a África e que "o sucesso comercial compensou a abertura política. As exportações brasileiras para o continente, que eram de US$ 69 milhões em 1970, passaram a valer, em 1974, US$ 436 milhões, o que representou um crescimento de mais de 630%. O incremento do comércio manteve-se até meados da década de 80. Em 1981, o comércio com a África alcançou US$ 1.982,2 milhões, ou seja, 9% do total do comércio internacional do Brasil, contra 3% em 1972. Mais do que o comércio com a América do Sul e crescimento até então inédito nas relações sul-sul. Em 1972, eram 12 embaixadas residentes na África e, dez anos depois, 21, cobrindo 45 países do continente".

[57] Em texto sobre as relações internacionais do Brasil no século XXI, o ex-Chanceler Luiz Felipe Lampreia afirma, por exemplo, que "o relançamento das nossas principais parcerias e a exploração de novas parcerias – na África, na Ásia, no Oriente Médio – deverão deixar em poucos anos o patrimônio de uma política externa verdadeiramente universal, ou seja, cuja rede de relações tem uma base concreta de natureza econômica e comercial" (LAMPREIA, s/d, p. 191). A imprensa brasileira também tem por hábito privilegiar os aspectos comerciais e os resultados empresariais, por exemplo, das viagens presidenciais à África. No entanto, Oliveira e Mourão (2005, p. 59) sustentam a tese de que "o interesse básico brasileiro no restabelecimento [na década de 1960] e estreitamento de relações com os países africanos não é ditado unicamente por razões comerciais e mercantilistas. (...) é concomitantemente comercial e político". Eles comentam também que tanto Gibson Barbosa, quanto Saraiva Guerreiro "coincidiam na defesa da ideia de que a África não era pensada somente como mercado, mas também como uma área importante politicamente na década de 70" (p. 68). Registram, ademais, depoimento de Gibson Barbosa, que afirmou que "no caso da África, se as relações fossem examinadas de um ângulo puramente econômico, evidentemente seriam secundárias. Nunca, entretanto, ninguém pensou em África como uma solução para obter financiamentos ou mesmo vender grande massa de produtos. Não faz sentido perder a boa vontade que criamos, porque é uma região importante, em todos os sentidos, não só em organismos internacionais, mas até porque somos um país predominantemente negro, vamos dizer a verdade, e ficaria esquisitíssimo não termos uma abertura para a região" (apud OLIVEIRA; MOURÃO, 2005, p. 69).

A partir do final da década de 1980, começo da década de 1990, que coincide aproximadamente com o fim da Guerra Fria e início das guerras civis e conflitos que passaram a se suceder em várias partes do continente, a África passou a ser vista pelos olhos do mundo globalizado, ou, posto de outra forma, pelos olhos da *CNN* – a visão da fome e da má nutrição, das guerras, da pobreza, das epidemias, do tribalismo, da ausência de perspectivas e do afro-pessimismo. Uma África carente de ajuda e assistência internacionais.[58]

Tais registros do senso comum revelam imprecisões e, sobretudo, preconceitos sobre a África, alguns deles anteriores à Proclamação da República, quando se discutia a política de imigrição para substituição da mão de obra escrava, e afloravam os argumentos contra os ex-escravos e seus descendentes.[59] Mesmo antigos, eles acabam por reemergir e devem ser reelaborados à luz de novas pesquisas e mais informações disponíveis sobre o continente, bem como do contato mais estreito entre brasileiros e africanos.

---

58 Saraiva (1996, p. 18) diz que, nesse período, em função do quadro descrito, "[a África] está desqualificada como interlocutora dos novos tempos das relações internacionais do final do século. Em certo sentido, recoloca-se esse continente – nas mais diferentes versões predominantes na mídia, na inteligência e nos relatórios do Banco Mundial – no marco do velho paradigma hegeliano da África sem movimento, exótica e povoada de selvagens e doenças incuráveis".

59 No trabalho de Jeffrey Lesser, *A negociação da identidade nacional. Imigrantes, minorias e a luta pela etnicidade no Brasil* (2000), há extenso relato dos debates ocorridos no Brasil acerca das políticas de imigração que deveriam ser adotadas no País, como substituição ao trabalho escravo. Nesses debates, ficam patentes percepções negativas acerca dos descendentes de africanos e, por associação, também da própria África. Sobre o mesmo tema registre-se o trabalho de Célia Maria Marinho de Azevedo. *Onda negra medo branco: o negro no imaginário das elites* (1987), em que a autora registra ocorrências inscritas em jornais da época e publicadas em capitais brasileiras, envolvendo negros libertos que afluem a essas cidades em busca de ocupação e são apresentados, pela imprensa, como elementos agressivos e perigosos.

UMA HISTÓRIA SEM NEGROS... OU OLHARES BRANCOS

Para as notas bibliográficas sobre a História das Relações Brasil-África, optou-se por começar pelo registro de uma história sem negros, aqui representada pelo trabalho abrangente de Cervo e Bueno, autores da *História da política exterior do Brasil*,[60] um dos principais manuais sobre a matéria. Em meio a outros temas da agenda da política externa brasileira, os autores apresentam uma síntese das relações entre o Brasil e a África, desde o período colonial até as negociações com a África do Sul, em 2000.

Nesse livro, os poucos comentários acerca das relações com a África reiteram a justificativa de aproximação com a África, desde a década de 1950, como forma de promoção do interesse nacional, traduzido na busca de condições que assegurem o desenvolvimento interno. A política externa para a África é avaliada em função de sua contribuição para o aumento do comércio bilateral e para o aumento da capacidade brasileira de assegurar suprimentos de petróleo. Cervo e Bueno assinalam também a importância da agenda multilateral e da promoção do universalismo, além da elaboração de uma plataforma discursiva em que a "solidariedade" e a "consciência política" são apresentadas como justificativas para as relações com os "povos atrasados".[61]

Os dois autores privilegiam fatos, números e análises vinculados à agenda econômico-comercial e também estratégica, ao mesmo tempo em que omitem referências, por exemplo, à agenda política da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa;[62] ou ainda às gestões continuadas da diplomacia brasileira, ao longo de praticamente toda a década de 1990, junto aos membros do CSNU, com o objetivo de defender e respaldar as posições do Governo de Luanda no conflito com a Unita. Eles consagram, no entanto, a referência às duas Áfricas – a Negra e a do Norte.[63]

---

[60] Cervo e Bueno, 2002.

[61] As expressões entre aspas duplas foram retiradas do texto desses autores.

[62] Por exemplo, não há referência ao trabalho da diplomacia brasileira, no âmbito da CPLP, com vistas à estabilização da crise política na Guiné-Bissau, em julho de 1998.

[63] Saraiva (1996, p. 12, Nota nº 10) soma-se a Hernandez (2005) e recorda que esta é uma "divisão geográfica, mas com implicações históricas e ideológicas profundas".

Como outros manuais da História Diplomática brasileira, a obra de Cervo e Bueno passa ao lado da questão racial no Brasil.[64] Omite uma perspectiva analítica, ou simples narrativa de fatos, que, explícita ou implicitamente, revele ter em conta a história e situação dos negros no Brasil para a análise da política externa brasileira para a África. Os negros não figuram entre os atores internos identificados como agentes que influenciaram ou estariam buscando influenciar a política externa para aquele continente.

Cervo e Bueno registram, contudo, a necessidade, no século XIX, de importação de mão de obra livre para substituição dos escravos,[65] como requisito à expansão da economia agrícola de exportação e à modernização, e a decisão brasileira de extinguir o tráfico por razões sociais e humanitárias, "mas igualmente por razões estratégicas".[66]

Sobre o período JK, Cervo e Bueno recordam que a diplomacia brasileira passou ao largo do processo de libertação das nações africanas e, mesmo reconhecendo a importância que adquiriram as novas nações africanas e asiáticas no cenário internacional e o princípio da autodeterminação, fugiu a uma condenação expressa ao colonialismo[67] e manteve a posição clássica de apoio a Portugal no tocante a suas colônias africanas.[68]

---

64 Exceção honrosa é o trabalho pioneiro de Saraiva (1996), em que se identifica, nos comentários sobre o discurso culturalista, a proposta de um debate sobre a questão racial e a política externa brasileira para a África.

65 Com incidência subliminar sobre o tema da presença dos negros na formação da população brasileira, referem, entre os opositores à imigração chinesa, nos idos de 1880, os parlamentares Joaquim Nabuco e Alfredo d'Escragnolle Taunay que "se opunham à vinda de chineses com argumentos sociais e raciais, porque supunham que iria desenvolver-se no Brasil uma nova escravidão e efetuar-se uma nova contaminação biológica" (CERVO; BUENO, 2002, p. 136).

66 Idem, p. 82.

67 Saraiva (1996, p. 41) conta que, em 1957, o Brasil continuava evitando também uma "firme posição oficial sobre o tema da discriminação racial na África do Sul," a despeito dessa matéria já vir sofrendo forte apelo internacional.

68 Saraiva (1996) elenca uma série de vozes que, sobretudo no Governo Kubitschek, defendiam a formulação de uma nova política para a África, o que, à época, significava essencialmente a revisão da posição do país sobre o colonialismo. Os principais porta-vozes dessa proposta eram Oswaldo Aranha, Álvaro Lins, Adolpho Justo Bezerra de Menezes e Eduardo Portella, entre outros. Como pressupostos dessa revisão figurariam as percepções acerca do surgimento dos novos mercados no mundo pós-colonial e, conforme carta de Oswaldo Aranha, de 1957, dirigida ao então Presidente Kubitschek, também "nossa formação, nossas tradições" (p. 44).

Cervo e Bueno apontam a política externa independente como o momento "reinaugural" das relações entre o Brasil e a África, em que se buscava, concomitante, a abertura para a África e o afastamento, nas Nações Unidas, das posições de Portugal salazarista.[69] O Brasil, segundo as diretrizes do Presidente Jânio Quadros, deveria formar, com seus vizinhos e nações afro-asiáticas, uma frente "contra o subdesenvolvimento e todas as formas de opressão".[70] Para Afonso Arinos, Ministro das Relações Exteriores do Governo Jânio Quadros, estava reservado ao Brasil, "pelas suas características étnicas e culturais, um papel de destaque no mundo afro-asiático",[71] ao mesmo tempo que não escapava ao Governo brasileiro o "aumento do mercado para a produção brasileira".[72]

Como saldo dessa política, os autores apontam acordos culturais, programa de bolsas para estudantes africanos no Brasil e a criação de um sistema de consultas firmado com a organização Interafricana de Café, visando à defesa do seu preço no mercado internacional, além da abertura de embaixadas em Gana, Nigéria e Senegal e alguns consulados. Eles lembram também a reação conservadora à política externa do Presidente Quadros, inclusive no tocante às relações com a África, porque era entendida como parte de alinhamento internacional do Brasil, novo e perigoso.[73]

As críticas de Cervo e Bueno são para as abstenções brasileiras, em votações nas Nações Unidas, sobre as questões angolana e argelina, em razão de antigos compromissos com Portugal.[74] Não obstante, recordam que o anticolonialismo como retórica se manteve no período parlamentarista, após a renúncia de Jânio Quadros.[75]

Durante o período Castello Branco, comentam que as relações com a África eram decorrência de "percepções realistas (...) [em oposição à] tendência ocidentalista".[76] A política africana, embora limitada

---

69 Cervo e Bueno, 2002, p. 310.

70 Apud Cervo e Bueno, 2002, p. 314.

71 Na análise que faz desse período, José Honório Rodrigues sublinha que a composição racial da população brasileira habilitava o país a executar a PEI (apud OLIVEIRA; MOURÃO, 2005, p. 52).

72 Cervo e Bueno, 2005, p. 319.

73 Idem, p. 326.

74 Ibidem, p. 321.

75 Ib., p. 349.

76 Ib., p. 377.

"pelo ocidentalismo e pela afetividade lusa",[77] era orientada para a aproximação com o Terceiro Mundo, nos órgãos multilaterais, onde o Brasil condenava o colonialismo e o *apartheid*, e para a busca de mercados. Nesse mesmo contexto, os autores registram o apoio brasileiro à convocação da UNCTAD, em junho de 1964, quando o Brasil esperaria juntar-se aos asiáticos e africanos para "fazer passar na ONU, particularmente na UNCTAD, novas resoluções favoráveis ao desenvolvimento."[78]

O objetivo era assegurar o desenvolvimento, mediante o incremento do comércio, e o comércio bilateral servia de "base [a] uma efetiva política africana".[79]

Não obstante, o *encontro com a África*[80] só se verifica, de fato, a partir de 1967, por um período que se estende até 1979.[81] Na primeira fase desse período, até Geisel, o Brasil ainda convivia com o dilema resultante, por um lado, das pressões de um *lobby* pró-português, colonialista e ocidentalista, e, por outro, da posição, que atestam como sendo a do Itamaraty, a favor de uma aliança entre o Brasil e os países independentes da "África negra".[82] Na segunda fase, sairia vitoriosa a visão da Chancelaria brasileira, para a qual a África independente "despertava crescente interesse (...) como parceiro econômico, comercial, político, cultural e histórico."[83]

Sob essa nova doutrina, começaram a se multiplicar as visitas bilaterais, entre as quais as viagens do Chanceler Gibson Barbosa, em fins de 1972,[84] e em 1973.[85] Assinaram-se acordos de cooperação técnica,

---

[77] Ib., p. 379.

[78] Ib., p. 401.

[79] Ib., p. 380.

[80] Grifo dos autores.

[81] Saraiva (1996, p. 28) entende que, desde o período do pós-guerra, a África "vai se incluindo lentamente como um posto de manobra para interesses da inserção internacional do Brasil e sua afirmação no contexto do pós-guerra". Também lembra que a "África era espaço de manobra para outros objetivos, como o da negociação brasileira por assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas – objetivo que já vinha se delineando no final do governo Vargas".

[82] Cervo e Bueno, 2002, p. 420.

[83] Idem, p. 421.

[84] Foram visitados os seguintes países: Senegal, Costa do Marfim, Gana, Togo, Daomé (atual Benim), Nigéria, Camarões, Gabão e Zaire (atual RDC).

[85] Esta segunda viagem à África incluiu o Quênia e, também, o Egito, que, todavia, não é mencionado pelos autores.

científica e cultural, e comunicados conjuntos, que assinalavam posições comuns sobre temas internacionais, além das afinidades e aspirações bilaterais. Os autores registram o crescente fluxo de missões africanas que se deslocavam ao Brasil com o intuito de "conhecer melhor o desenvolvimento brasileiro e definir modalidades de cooperação".[86]

Como justificativas para a mudança da política para a África, a partir de 1973, Cervo e Bueno apontam, além da posse de Geisel, em março, e o quadro que antecedia à Revolução dos Cravos, de abril de 1974, também a guerra no Oriente Médio e o risco de comprometer o fornecimento de petróleo árabe em represália ao apoio a Portugal.[87]

Entre os constrangimentos ao aprofundamento das relações com o continente, indicam a carência de "infraestrutura" para atender as demandas por serviços, divulgação artística, cultural e comercial, "em conformidade com as expectativas geradas de ambas as partes",[88] além da cooperação entre a África e as ex-metrópoles europeias. Consideram, no entanto, que o Governo Geisel foi positivo, "havendo-se galgado enfim mais um degrau no universalismo da política externa brasileira, que integrara a África Negra à sua estratégia de inserção internacional."[89]

Nos anos 1980, Cervo e Bueno assinalam o esforço da diplomacia brasileira em reforçar o multilateralismo e singularizam, como alvos desse esforço, a África e a África do Norte. Depois de "captar a confiança da África, [o Brasil] intensificou a parceria, [e] criou novas modalidades de relações com o Oriente Próximo e a África do Norte".[90]

Nos foros multilaterais, entendem que a diplomacia brasileira estabeleceu "um novo relacionamento com os povos atrasados".[91] Ao mesmo tempo, as decisões de política externa, no Governo Geisel, eram tomadas com o objetivo "de superar dependências e reforçar a autonomia nos setores energético, de comércio exterior, de defesa de tecnologias avançadas para o Brasil, de cooperação e integração em geral."[92]

---

86 Cervo e Bueno, 2002, p. 421.
87 Idem, p. 422.
88 Ibidem, p. 423.
89 Ib., p. 423.
90 Ib., p. 428.
91 Ib., p. 431.
92 Ib., p. 431.

Ainda na década de 1980,[93] Cervo e Bueno mencionam as oportunidades de exportação de serviços para a África, e para a Líbia, em particular, que era também "um dos maiores importadores de armas brasileiras";[94] a ampliação dos supridores de petróleo, que passaram a incluir Nigéria e Angola; e os prejuízos decorrentes da ampliação da então CEE, que oferecia vantagens comerciais aos produtos africanos, em detrimento das exportações brasileiras de produtos similares.

No domínio continental, registram o estreitamento das relações com a OUA e, em 1985, a adoção de sanções comerciais,[95] culturais, artísticas e desportivas contra a África do Sul, bem como a presença brasileira nos órgãos africanos de apoio ao desenvolvimento.[96] Nesse contexto, de diálogo privilegiado com os parceiros africanos, o Brasil teria conseguido o apoio africano à adoção da resolução das Nações Unidas, em 1986, que estabeleceu a Zopacas[97] e permitiu a realização, em julho de 1988, no Rio de Janeiro, do primeiro encontro entre Chanceleres da África e da América Latina para tratarem da implementação da referida resolução.[98] Ademais, o aumento do comércio bilateral com a África foi "muito superior ao intercâmbio do Brasil com outras regiões".[99]

Cervo e Bueno reconhecem, finalmente, que, mesmo sem avanços no domínio das relações culturais, houve expansão econômico-política, e os interesses em jogo transformaram o Brasil em parceiro importante da "África Negra".[100]

---

93 Saraiva (1996, p. 18) entende ter havido, no período entre as décadas de 1980 e 1990, uma "redução da presença da África na agenda da política exterior brasileira", sem ruptura dos princípios formais, mas também sem conteúdo, com um "afro-pessimismo que se espraiou tanto na diplomacia brasileira quanto nos homens de negócios".

94 Cervo e Bueno, 2002, p. 447.

95 Na verdade, o Decreto n. 91.524, de 9/8/85, que estabeleceu as sanções, proíbe o comércio apenas de armas, petróleo e similares, assim como bens considerados necessários ao desenvolvimento da indústria energética pela África do Sul, seguindo, dessa forma, as determinações das Nações Unidas nessa matéria.

96 Cervo e Bueno, 2002, p. 448-449.

97 Saraiva (1996, p. 17) considera a criação da Zopacas "o ponto culminante da dimensão atlântica da política externa do Brasil". Reconhece ainda como "a maior conquista da política africana do Brasil [o fato de] o Atlântico apresenta[r]-se como a área mais desmilitarizada do mundo" (p. 243).

98 Cervo e Bueno, 2002, p. 452.

99 Idem, p. 449.

100 Cervo e Bueno, 2002, p. 449.

Durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso, os autores mencionam as reformas neoliberais na África e na América Latina, que acabaram por aproximar as duas regiões "em termos de mau desempenho interno e de inserção independente"[101] e impediram que as empresas brasileiras instaladas na África, em particular, a Construtora Norberto Odebrecht e a Petrobras, tirassem "proveito de sua presença na África subsaárica".[102] Atestam, também, o declínio das exportações brasileiras a partir de 1986, com recuperação registrada apenas em 1999. Finalmente, são taxativos ao afirmar que "as expectativas da África do Sul, após o fim do *apartheid*, bem como da Nigéria e de Angola, quanto à cooperação do Brasil para o desenvolvimento, frustraram-se."[103]

Sobre a CPLP, criada em 1996, afirmam que a despeito "dos vínculos afetivos, a CPLP foi de pouca valia para o reforço da estratégia bilateral [com Portugal]"[104] e "tímida diante das soluções que poderia alcançar para a guerra civil na Angola, e nenhum poder de pressão internacional exerceu diante da tragédia do Timor-Leste."[105]

No amplo contexto das relações do Brasil com a África, os autores reconhecem pouco mais do que alguns êxitos, em períodos determinados, nos esforços de abertura de novos mercados e de busca por fornecedores de petróleo. De qualquer modo, a lógica da aproximação com a África desapareceria, na década de 1990, perante a crise das economias brasileira e africanas.

UMA HISTÓRIA COM NEGROS... OU OLHARES NEGROS

Pelas lentes das Ciências Sociais, e não mais da História, Jocélio Teles dos Santos oferece, igualmente, informações sobre a História das relações entre o Brasil e os países africanos. Em seu trabalho, privilegia, no entanto, a perspectiva de um conjunto específico de atores internos, no caso a comunidade negra.[106] Pelos olhos dessa comunidade, as rela-

---

101 Idem, p. 482. A propósito, o sentido da frase seria talvez melhor expresso se usado o termo dependente, ao invés de independente, como fazem os autores.

102 Ibidem, p. 482.

103 Ib., p. 482.

104 Ib., p. 482.

105 Ib., p. 490.

106 Nesse particular, a tradição idealista da teoria das relações internacionais tem buscado tratar, por exemplo, do papel das diásporas como atores de política externa. Sobre o tema ver Yossi Shain e Aharon Barth, Diasporas and international relations theory. *International Organization*, n.57, Summer/2003, p. 449-479.

ções entre o Brasil e a África remontam ao período do tráfico de escravos e seguem uma linha evolutiva associada aos temas internos de interesse dos africanos e de seus descendentes brasileiros. Ele discute, por exemplo, a natureza da "matéria-prima simbólica" que sustentava a política externa de Jânio Quadros, e suas ressonâncias internas. Ele indaga-se, ademais, sobre o significado de "fazer o Brasil conhecido em África assim como [de] conhecer a África no Brasil".[107]

Santos é pesquisador das relações raciais no Brasil e, nesse contexto, oferece uma análise em que combina questões internas e a agenda da política externa para a África. À luz de sua percepção da questão racial, o autor enfatiza atores e conteúdos negligenciados na história da política externa brasileira – ou que terão passado despercebidos aos olhos de Cervo e Bueno. Por exemplo, o autor insiste na busca do entendimento sobre as questões simbólicas que são parte da História das Relações Brasil-África; e a tônica de seu trabalho tem particular interesse, na medida em que discute o contexto de formulação do discurso da diplomacia brasileira na África.

Ele menciona, inicialmente, Agostinho da Silva,[108] cujas referências lusófonas seriam muito importantes na concepção da política externa do Governo Jânio Quadros em direção à África, que deveria se tornar "o espaço histórico e geográfico, por excelência, da política internacional brasileira",[109] e a fundação do Centro de Estudos Afro-Orientais da Universidade Federal da Bahia, concebido, à época, como "instrumento político" no contexto de uma política de articulação com os países do Terceiro Mundo.[110]

Cita, também, o famoso artigo de Jânio Quadros, de agosto de 1961, para a *Foreign Affairs*, em que o Presidente apresenta, como um

---

[107] Santos, 2005, p. 29.

[108] Filólogo e filósofo português que se radicou no Brasil em 1944. Foi fundador do Instituto Oswaldo Cruz do Rio de Janeiro, da estação ecológica do Parque Itatiaia e participou da criação de universidades em zonas afastadas dos grandes centros (Paraíba, Santa Catarina), do Centro Brasileiro de Estudos Portugueses na Universidade de Brasília e do Centro de Estudos Africanos e Orientais, na Bahia. Lecionou nas Universidades de Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Paraíba, Minas Gerais, Santa Catarina, Bahia e Brasília. Sempre nutriu especial interesse pelas questões da língua portuguesa e pelos estudos africanos e orientais.

[109] Idem, p. 27.

[110] Ibidem, p. 28.

dos atributos que permitiriam ao Brasil desenvolver sua política africana, o fato de ser o Brasil "o maior exemplo de integração e coexistência racial conhecido através da História".[111] Para Santos, Jânio Quadros acreditava poder oferecer à África o modelo de uma "política nacional de desenvolvimento, tendo como substrato a total ausência de preconceito racial".[112]

Contudo, antes mesmo de Quadros, já havia, segundo o autor, uma preocupação manifesta com relação à África, perceptível em dois sentidos. Primeiramente, identificavam-se, na sociedade brasileira, manifestações de apoio à independência dos povos coloniais, encabeçadas por intelectuais negros e não negros de diversas tendências. Cita, como exemplo, a declaração de princípios do Teatro Experimental do Negro,[113] apresentada na Semana de Estudos, na Associação Brasileira de Imprensa, no Rio de Janeiro, em maio de 1955, em que se expressava apoio a:

> (...) autodeterminação e autoafirmação desses povos (...) [e o reconhecimento] que o recente incremento da importância dos povos de cor, politicamente independentes, (...) tem contribuído, de modo benéfico, para restaurar a segurança psicológica das minorias e desses povos. (...) É desejável que o Governo brasileiro apoie os grupos e as instituições nacionais que possam (...) levar o nosso país a poder participar da liderança das forças internacionais interessadas na liquidação do colonialismo.[114]

Em segundo lugar, notava-se, no governo JK, "um princípio antirracista inscrito no âmbito estatal que se constituía em uma resposta perante uma situação considerada vergonhosa para os valores nacionais."[115] Menciona o despacho presidencial, datado de abril de 1960, em que o Presidente da República retira o representante diplomático brasileiro na África do Sul, após o massacre de Sharpeville,[116] justificando a decisão pelo fato de a perseguição racial na África do Sul constituir-se em "atentado menos contra os negros do que contra todo o nosso sistema de va-

---

[111] Santos, 2005, p. 29.

[112] Idem, p. 30.

[113] O TEN foi criado por Abdias Nascimento em meados da década de 1940. Sua criação e proposta serão objeto do capítulo 4 deste trabalho.

[114] Apud Santos, 2005, p. 32.

[115] Idem, p. 34.

[116] O massacre de Sharpeville ocorreu em 21/3/1960, quando foram mortos 69 jovens negros que protestavam contra a lei do passe imposta pelas autoridades sul-africanas.

lores (...) em que todos os homens convivem em harmonia em torno da grandeza nacional."[117] Ao realçar a contribuição africana para a constituição de um espírito nacional, o decreto afirma, ainda, que

> (...) orgulhamo-nos de agora proclamar isto, do muito que devemos aos que vieram um dia da África para participar do engrandecimento deste país. (...) Nossa dívida com os oriundos da região africana, e cujos descendentes são nossos irmãos patrícios iguais aos de qualquer outra cor ou origem, durará enquanto durar o povo brasileiro.[118]

A diferença, para o autor, entre a política de JK e a de Jânio Quadros estava não no fato de ambos valerem-se do elemento cultural, no caso a presença do negro na formação do povo brasileiro, para elevar o espírito nacional ou para "exorcizar qualquer manifestação de caráter discriminatório",[119] mas sim na constatação de que,

> (...) no governo de Jânio Quadros, a cultura brasileira, mais especificamente a de origem africana, se tornou um elemento prioritário na implementação da política externa voltada para a África ou outros continentes. A cultura afro-brasileira passaria a se constituir num bem simbólico tratado como assunto de Estado.[120]

O autor menciona texto, da década de 1970, de Afonso Arinos de Melo Franco, Ministro das Relações Exteriores do Governo Jânio Quadros, em que o ex-Chanceler afirma que a estratégia era "conquistar influência cultural sobre a África Negra, impedindo que sua inevitável emergência para a autonomia tomasse caráter radical."[121]

Registra, ainda, a opinião de um grupo de intelectuais que revelavam interesse embrionário pelo continente africano. Entre eles, o diplomata Bezerra de Menezes, que afirmava, na década de 1950, que o "Brasil visa a um extenso e persistente trabalho de sedução das massas africanas e asiáticas por meio do uso de nossa principal arma político-diplomática – a igualdade racial e social quase perfeita existente no Brasil."[122] Também

---

117 Apud Santos, 2005, p. 33.
118 Santos, 2005, p. 33.
119 Idem, p. 34.
120 Ibidem, p. 34.
121 Apud Santos, 2005, p. 34.
122 Apud Saraiva, 1996, p. 36.

nomeia Josué de Castro, que falava da PEI como o início do "namoro que se faz necessário como uma forma de introdução diplomática".[123] Para Santos, essas declarações significavam que, "na lógica do desenvolvimento, nada mais prudente que um cortejo com dotes culturais no âmbito externo e interno da política brasileira."[124]

A propósito desses discursos de intelectuais brasileiros, comenta que

> (...) os significados do nosso capital simbólico devem ser percebidos através de três pontos: primeiro, observa-se, na sua eloquência, a reiteração dos subsídios da etnia africana para o patrimônio da cultura nacional; segundo, nota-se, na sua ação política, a sinalização para incorporar personalidades negras brasileiras na execução da nova política; terceiro, no aspecto geográfico e histórico, o Brasil seria um modelo a ser seguido na África tropical, já que era pensado como o mais africanizado dos países ocidentais e o de maior proximidade geográfica, pela unidade atlântica. (...) um emblema político de vocação africana.[125]

Com base na combinação dos discursos oficiais e dos textos de intelectuais da época, o autor argumenta que as ações do governo Quadros provocaram mudanças significativas na forma de conduzir a política externa, com consequências na gestão da política cultural no Brasil. Em outras palavras, não foi a cultura que tanto influenciou a política externa, mas sim os interesses da política externa que levaram à revisão das formas de olhar e apresentar a cultura brasileira de origem africana.

Santos aponta que o interesse brasileiro em ir à África estimulou a troca de viagens em busca de conhecimento mútuo, pois, até o período Jânio Quadros, independente do fato de se reconhecer a África como uma das matrizes da formação social brasileira, o continente era completamente desconhecido no país. Também houve um acréscimo do espaço dedicado à África nos periódicos brasileiros, com a produção de "textos impressionistas"[126] sobre o continente, produzidos por jornalistas enviados propositalmente do Brasil e favoráveis a essa aproximação.

---

[123] Apud Santos, 2005, p. 36.

[124] Santos, 2005, p. 43.

[125] Idem, p. 43.

[126] Ibidem, p. 45.

Surgiram, nessa época, as preocupações de ordem econômica e comercial, como a competição entre produtores de cacau, que levou, no início da década de 1960, à proposta de formação de uma aliança de produtores de cacau. Nesse caso, explica, os interesses culturais deveriam inspirar relações de amizade especial e solidariedade também no tocante aos interesses econômicos desses produtores, em particular os baianos, que se viam prejudicados pelo volume da oferta africana. Para aqueles que nutriam expectativas de relações econômicas mais favoráveis com o continente africano, "a lógica que se revelava na inserção de produtos no mercado africano era uma sobreposição de ações econômicas, tendo como substrato básico a leitura cultural. (...) a nossa formação cultural como mero circunlóquio na implementação da política externa."[127]

Na opinião de Santos, estava-se diante da "institucionalização de um valor para o além-mar, o que quer dizer uma busca de projeção universalizante no campo internacional, em que o nosso capital simbólico, com prioridade para os elementos de origem africana, tomava outros contornos."[128]

Os intelectuais das décadas de 1950 e 1960 faziam eco, portanto, ao discurso janista e afirmavam a crença no desenvolvimento brasileiro, além de defenderem a democracia racial. Mesmo aqueles mais à esquerda, e que apontavam como prioridade a solidariedade com os países terceiro-mundistas, também reiteravam a integração racial como a singularidade da sociedade brasileira a ser destacada na relação com o mundo.[129]

Tal singularidade credenciava o País a exercitar o que se considerava, já à época, a vocação natural do Brasil de parceria com a África. Sobre isso, o autor diz o seguinte:

> (...) na leitura intelectual, tratava-se, sobretudo, de destacar a existência de uma predestinação brasileira na organização de uma África dividida pelos países coloniais; ou seja, ao lado dos Estados Unidos, o Brasil constituía-se no único país desprovido de qualquer herança colonial, (...) capaz de desempenhar o principal papel na organização interna do continente africano. E para assegurar essa receptividade nos países africanos seria necessário

[127] Ib., p. 39-40.

[128] Ib., p. 40.

[129] Ib., p. 40.

> lançar mão do maior trunfo na elaboração da nova política externa: a formação racial. A política externa brasileira lançava-se, portanto, nas relações internacionais através da mediação político-econômica e com uma base fundamentalmente cultural.[130]

Ao sublinhar essa vinculação entre a política externa brasileira e o papel da cultura como elemento mediador das relações com a África, também afirma que

> (...) a defesa da democracia racial é reveladora tanto da essência de uma nação quanto da razão do Brasil ir à África e constituía um poderoso argumento que nortearia qualquer tentativa de obstrução da aproximação brasileira com o continente africano. A democracia racial, lida como o princípio canônico da sociedade brasileira, tornava-se a base explicativa da [PEI como] nova política externa do país. (...) Tratava-se de qualificar ações que consubstanciassem a lógica do desenvolvimento econômico com o canône da integração racial e, mais precisamente, a influência africana sobre a nossa cultura.[131]

Santos menciona, a propósito, a visita de Leopold Senghor ao Brasil, em 1964, apenas cinco meses após o golpe militar, quando a política externa seguia as linhas inauguradas pela PEI, e o substrato cultural continuava a marcar toda a estrutura de formulação das relações entre o Brasil e o continente africano. Em cerimônia, em Salvador, quando lhe foi outorgado o título de Doutor *honoris causa* pela UFBA, o então Presidente do Senegal mencionou o ano da 1960 como o "ano da África" para o Brasil e argumentou que a aproximação do Brasil à África se dava "por razões mais profundas que as razões políticas ou comerciais; por motivos menos mesquinhos, menos mercantis. Dá-se (...) por motivos culturais."[132] Como observa o autor, "o ideário brasileiro de mestiçagem não poderia encontrar melhor ressonância que nessa leitura do além-mar",[133] em que Senghor citou, várias vezes, exemplos e argumentos do clássico *Casa Grande & Senzala*, de Gilberto Freyre.

---

130 Ib., p. 41.

131 Ib., p. 42-43.

132 Apud Santos, 2005, p. 47.

133 Santos, 2005, p. 47.

Santos recorda que, justamente no tempo da aproximação com a África, teve início a vinda de estudantes africanos para o Brasil[134] e, logo no começo da década de 1960, as denúncias de discriminação racial, trazidas a público por intelectuais brasileiros, brasilianistas e órgãos da imprensa. Essas denúncias, em contraposição às interpretações do racismo na sociedade brasileira como um fenômeno residual, eram parte de um ambiente político que tinha como uma das prioridades a estruturação de uma nova política externa. Como prática discursiva, afirma, "nada havia de mais sólido que a representação da sociedade brasileira como *corpus* imune a conflitos raciais."[135]

O autor sustenta que "um sistema coerente de defesa das nossas relações raciais esteve sempre em pauta na constituição da política externa brasileira", embora não lhe fosse exclusivo. Ele foi incorporado "como projeto no campo das relações internacionais sem dar margens a qualquer sintoma da existência de ambiguidade," sob pena de "provável destruição da nossa maior representação simbólica".[136]

Santos sublinha, assim, a influência recíproca ou a simbiose entre o interno e o externo, ao afirmar que,

> (...) todo esse contexto indica que o sistema de relações raciais brasileiro adquiria um formato padrão de consolidação ideológica quando pensado para o além-mar e direcionado ao âmbito da sociedade brasileira. (...) Essa consolidação implicava em cristalizar as manifestações culturais afro-brasileiras através do discurso de que elas estavam imersas na cultura nacional. Obviamente, isso não constituía nenhuma novidade, pois desde o final do século XIX, e até a metade do século XX, algumas manifestações de origem afro-brasileira ou a destacada participação de afro-brasileiros foram alçadas à condição de símbolos nacionais. (...) No entanto, a novidade é que, a partir dos anos 60, as políticas oficiais passavam, paulatinamente, a incorporar algumas manifestações negras e dar-lhes sentido de autenticidade da nossa brasilidade.[137]

---

134 Sobre os casos dos estudantes africanos aqui referidos ver AZEVEDO, Thales de. *Democracia racial*. Ideologia e realidade. Petrópolis: Editora Vozes, 1975. p. 41-42.

135 Santos, 2005, p. 52-53.

136 Idem., p. 53-54.

137 Ibidem, p. 44.

Se, por um lado, diz o autor, as novas políticas oficiais[138] apontariam para um contexto de valorização africana, com a aquiescência da sociedade brasileira, por outro, revelam ambiguidades relevantes, como no caso da religiosidade afro-brasileira. O candomblé baiano, por exemplo, passou a ser visto pela autoridades locais como uma renovação cultural e "signo, por excelência, da baianidade, e, portanto, passível de ser elevado à condição de exemplo do patrimônio nacional".[139] Isso não impedia, contudo, que os terreiros necessitassem de autorização policial para o funcionamento.

Santos observa que, no discurso do Ministro Gibson Barbosa, em Lagos, em novembro de 1972, transparecia o objetivo de estabelecer, com a África, relações que valorizassem as coincidências de interesse, o diálogo político, o desenvolvimento, o intercâmbio comercial e o incremento dos laços culturais, porque, no Brasil, principalmente na Bahia, havia "as marcas mais profundas" de "expansão africana no continente americano".[140] Ele chama essas marcas,[141] frequentes nos discursos oficiais, de ideias legitimadoras de um conceito de nação mestiça, que "expressa uma espécie de expansionismo, para além das fronteiras políticas."[142] O objetivo da autoridade brasileira seria repelir a ideia da existência de racismo no Brasil e, ao mesmo tempo, reforçar a percepção de complementariedade com os países africanos, através do estabelecimento de princípios como a igualdade entre as nações, autodeterminação dos povos e da não intervenção, "com o objetivo de assegurar entre o maior mercado latino-americano e o maior mercado africano o estabelecimento de simples correntes de comércio."[143]

Na opinião do autor, não faltavam, todavia, contradições à política externa brasileira e, em 1975, o Governo brasileiro não se comprometeu a assinar a Convenção Internacional para a Supressão e Punição do crime do *apartheid*, nem a participar do bloqueio econômico, político ou cultural à África do Sul.[144]

---

[138] Neste caso, também a política externa brasileira.

[139] Santos, 2005.

[140] Apud Santos, 2005, p. 111.

[141] Santos (2005, p. 111) transcreve parte de discurso, na Nigéria, em novembro de 1972, em que o ex-Chanceler brasileiro reconhece "que temos por nossos antepassados tanto os homens que inventaram as caravelas quanto os que esculpiram o bronze em Ifé e no Benim".

[142] Santos, 2005, p. 111.

[143] Idem, p. 112.

[144] Ibidem, p. 112.

A obra de Santos amplia, portanto, a visão sobre o estudo das relações entre o Brasil e a África ao sublinhar, entre seus condicionantes, aspectos simbólicos como a percepção, por parte da intelectualidade e das elites brasileiras, de que a formação racial e o alegado antirracismo vigente no país seriam a moeda de troca adequada para angariar a simpatia e o apoio dos governos africanos recém-independentes. Também sobressai a ênfase que coloca na convicção, por parte dos mesmos atores, de que o Brasil estaria predestinado a oferecer soluções e modelos para o continente africano, em particular por sua experiência de miscigenação.[145]

A QUESTÃO RACIAL NA HISTÓRIA ... OU OLHARES ATENTOS

José Flávio Sombra Saraiva, que tem se dedicado ao estudo das relações diplomáticas entre o Brasil e a África no período pós-Segunda Guerra Mundial, atenta, em seu trabalho, para elementos da historiografia de Cervo e Bueno e para algumas das variantes privilegiadas na análise antropológica de Santos. Em seu clássico *O lugar da África*,[146] ele inclui, entre o que chama das variantes da política africana do Brasil, "a opinião dos descendentes das gerações de africanos que foram transportados, pela prescrição da violência, ao longo de vários séculos, da África para o Brasil."[147] Ademais, realça a "ambivalência com que o legado africano foi tratado na História do Brasil"[148] e as consequências daí decorrentes para a política africana. Tal ambivalência está refletida, segundo o autor, nos indicadores da intolerância racial no país,[149] ao mesmo tempo em que o discurso oficial brasileiro constantemente reafirma e exalta a presença africana na formação da identidade nacional.[150]

---

145 No capítulo 3 serão mencionadas algumas das teorias relativas à composição racial da sociedade brasileira.

146 Saraiva, 1996.

147 Idem, p. 11.

148 Ibidem, p. 234.

149 Saraiva (1996, p. 230) cita encarte publicado, em junho de 1995, pelo jornal *Folha de S. Paulo*, cujos dados, que indicavam a existência de um "racismo cordial" no Brasil, causaram, à época, forte impacto na opinião pública e nos meios políticos brasileiros. Entre esses dados, a constatação de que "85% dos não negros manifestam algum preconceito contra negros".

150 Em mais que uma ocasião, em seus discursos perante interlocutores africanos, o Presidente Lula afirmou que o Brasil era, "com muito orgulho" o segundo país com maior população negra no mundo.

Tendo em conta a perspectiva do negro brasileiro,[151] Saraiva reconhece que, mais do que ambivalência, uma verdadeira "ambiguidade relativa à África pontua a evolução das percepções brasileiras acerca das suas próprias identidades nacionais".[152] Tal ambiguidade, na sua opinião, começou a se construir desde o final da década de 1940 e início da de 1950, "justamente na ponte entre as duas heranças: o legado português no Brasil e a influência africana."[153] A seu ver,

> A construção da identidade teve, e tem, grande influência sobre as ações e opções da política exterior. Mesmo visões consensualistas sobre o pluralismo racial e suas influências positivas para a política exterior brasileira atentam para a especificidade do caso das relações do Brasil com os países africanos.[154]

Ele sublinha o modo como esse problema – o da construção da identidade brasileira – "esteve presente na lenta gestação do interesse acerca do continente africano".[155] Diz tratar-se do "paradigma do discurso da equidade racial que sustentou interpretações acerca do lugar da África e de seus descendentes no Brasil",[156] tendo como inspiração as teses sociológicas de Gilberto Freyre, relativas à singularidade da identidade brasileira, definida como racialmente democrática.

Para além do significado das posições de Gilberto Freyre sobre as relações do Brasil com Portugal e suas colônias na África, amplamente reconhecido na análise sobre o apoio brasileiro às teses colonialistas de Portugal, Saraiva lembra como o discurso da equidade racial penetrou nos governos e em influentes círculos políticos brasileiros. O autor julga que "a diplomacia leu e encontrou em Freyre sustentação intelectual para a política de colaboração com Portugal em sua missão civilizatória na África."[157]

---

[151] Ao listar suas fontes, Saraiva (1996, p. 13) indica que procurou "auscultar a sociedade e os movimentos sociais, como aqueles empreendidos pela emergente comunidade de afro-brasileiros, que tem opinião, concepção e versão sobre os encontros e desencontros de brasileiros e africanos no universo atlântico".

[152] Saraiva, 1996, p. 12.

[153] Idem, p. 51.

[154] Ibidem, p. 50.

[155] Ib., p. 50.

[156] Ib., p. 51.

[157] Ib., p. 52.

Nesse contexto, ele sublinha o papel determinante da historiografia oficial e dos representantes da elite brasileira no congelamento das reflexões sobre o processo de construção da identidade brasileira, uma vez que tal ideologia retirava densidade histórica e sociológica às relações do Brasil com a África. A visão dessa elite viu-se fortalecida, em sua opinião, pela ação do Itamaraty,[158] tido como porta-voz, no cenário externo, da ideologia da democracia racial. Ademais, no século XX, a tese de Gilberto Freyre chegou mesmo a converter setores considerados progressistas no espectro da política nacional.[159] Saraiva sustenta, a propósito, que, se "Freyre, em certo sentido, redescobrira a África que existia dentro do Brasil (...) [o fez] sob o ângulo da glorificação dos senhores de escravos e da casa grande".[160] Ele teve o mérito de retomar a dimensão africana do Brasil, "mas a congelou na dimensão cultural".[161] As obras de Freyre "foram clássicos lidos e estudados pelas elites, pelos formadores de opinião pública e pelos diplomatas brasileiros".[162]

No entanto, comenta, ao mesmo tempo em que os defensores do lusotropicalismo encontraram acolhida no seio da diplomacia brasileira, outras vozes chamavam a atenção para o fato de que "a miscigenação racial não havia criado a tão propalada equidade racial. Ao contrário, a miscigenação brasileira foi a forma encontrada para manter o preconceito racial e a desigualdade."[163]

---

[158] Saraiva (1996, p. 26) remete à tese de mestrado de Letícia Pinheiro, *Ação e omissão: a ambiguidade da política brasileira frente ao processo de descolonização africana, 1946-1960.* Rio de Janeiro: PUC, 1988; e aponta a ocorrência, dentro do Itamaraty, de "opiniões discordantes" acerca da questão do colonialismo, ou seja, contrárias ao acompanhamento das posições das metrópoles. A tendência dominante, insiste, era, todavia, de apoio a essas posições.

[159] Ib., p. 232.

[160] Saraiva (1996, p. 232) registra que "o discurso freyreano, fundamental para a diplomacia brasileira no processo de aproximação à África, procurou integrar a África à nacionalidade brasileira. Mas o fez pela porta da cozinha, e não da sala de estar. Daí a presença ambivalente da África no imaginário das elites e do povo".

[161] Entre os muitos títulos que, mais recentemente, elaboraram sobre a obra de Gilberto Freyre, é especialmente rica em informações sobre as teorias e autores que influenciaram o autor pernambucano o livro de Maria Lúcia Garcia Pallares-Burke. *Gilberto Freyre. Um vitoriano nos trópicos* (2005). A autora escreve uma extensa obra em que sustenta, finalmente, ter sido Gilberto Freyre o inventor de um novo paradigma, nos moldes de T. S. Kuhn, com o qual iria inovar a interpretação do Brasil.

[162] Saraiva, 1996, p. 53.

[163] Idem., p. 57.

Ele recorda, por exemplo, fato ocorrido na década de 1920,[164] quando o Governo brasileiro "proibira a imigração de negros americanos[165] cansados da segregação nos Estados Unidos".[166] Refere, também, de modo invulgar nos trabalhos sobre as relações Brasil-África, que, já em meados da década de 1940, o TEN, criado por Abdias Nascimento, "teve forte presença intelectual na desconstrução do discurso da equidade racial".[167] De igual forma, a Convenção Nacional dos Negros de São Paulo, no início de 1945, lançou manifesto à nação denunciando o racismo no país. Em 1950, o I Congresso dos Negros Brasileiros juntou intelectuais e líderes negros para discutir a condição dos descendentes dos africanos na sociedade brasileira. Segundo o autor, "eles não estavam de acordo com as conclusões lusotropicalistas. Mas não tinham qualquer força para reverter a força do discurso freyreano que havia se espraiado pela diplomacia e pela própria sociedade como um todo."[168]

Nessa linha, Saraiva registra que "políticos, diplomatas (...), nem sempre com a aquiescência da parte africana, fizeram uso do idioma da solidariedade cultural".[169] Tampouco terá sido "ingênua",[170] a disseminação daquilo que chama "o discurso culturalista", sobretudo nos anos de 1960 e 1970. Por exemplo, a ele associa-se, no período de Jânio Quadros, o entendimento de que "a aproximação ao continente [africano] deveria ser pautada pelo exame de todas as oportunidades comerciais que emergiam do contexto das independências africanas".[171]

Para o autor, o discurso culturalista ou a "retórica da africanidade brasileira"[172] "foi a mais consistente marca da política africana do Brasil, do início dos anos 60 ao governo do Presidente Fernando Henrique

---

164 A proibição à entrada dos negros norte-americanos no Brasil, nos anos 20, consta também da obra já citada de Jeffrey Lesser (2000), e de autores que estudam a questão racial brasileira, como Anani Dzidzienyo (1995, 2002, 2005, s/d).

165 Sobre a história da imigração estrangeira para o Brasil, ver Lesser, 2000.

166 Saraiva, 1996, p. 57.

167 Idem, p. 57.

168 Ibidem, p. 57.

169 Ib., p. 12.

170 Ib., p. 13.

171 Relatório do MRE, 1961, p. 39-40 (apud SARAIVA, 1996, p. 65).

172 Saraiva, 1996, p. 23.

Cardoso."[173] Propagava as ilusões da africanidade brasileira e trazia referências sobre a identidade nacional, que se convertiam na "projeção de uma imagem do Brasil na África, que facilitasse os contatos comerciais, políticos e culturais [como] aspecto primordial na formulação da política africana do Brasil."[174] Mais importante, no entanto, é verificar que "a identidade do Brasil com a África era apresentada como condição suficiente para uma nova relação especial entre os dois lados do Atlântico".[175]

Expressões ou termos frequentes nesse discurso eram "familiaridade", "história comum", baseada em quatro séculos de contatos atlânticos[176] e o registro da dívida histórica.[177] Até mesmo a presença dos negros brasileiros retornados à África em decorrência de processos de expatriação foi utilizada como uma evidência da recíproca atração entre a África e o Brasil.[178] Ele afirma que

> A diplomacia continuou a burilar todas as imagens possíveis do país equilibrado racialmente e que deveriam ser exportadas para o continente africano. A primeira delas era a da afinidade cultural natural que deveria existir entre a África e o Brasil[179] e, a segunda,

---

173 Para exemplificar, Saraiva (1996, p. 233) acrescenta que, "em 1961, Jânio Quadros insistiu que o Brasil estava fadado a ser a 'ponte' da África com o mundo. (...) Na década de 1980, o Chanceler Saraiva Guerreiro afirmava que a África não era só uma nova área de expansão comercial e diplomática para o Brasil (...) a importância do continente ribeirinho era ser parte 'intrínseca da formação' do país. O Presidente Fernando Collor de Mello, em sua visita à África Austral, em 1991, reproduziu essa mesma linguagem em suas manifestações públicas. (...) O então Chanceler Fernando Henrique Cardoso declarou que "nossa presença na África já assume feições de tradição, da qual não podemos recuar sob pena de fazer ruir, como castelo de cartas, o inestimável capital de boa vontade acumulado por nossa experiência naquela região – da qual somos culturalmente tributários".

174 Saraiva, 1996, p. 89. Fonseca Jr. (2004, p. 357) também concorda que a aproximação à África nas décadas de 1970 e 1980 "sustentou-se na contribuição africana para a definição da nacionalidade brasileira".

175 Idem, p. 89.

176 Ibidem, p. 233.

177 Saraiva (1996, p. 23) diz que, conforme os formuladores do discurso culturalista, "relevância simbólica remontava à formação social do Brasil e à sua dívida para com o continente africano, que fornecera os "braços" (grifo do autor) da formação econômica do país". Oliveira e Mourão observam que José Honório Rodrigues, em seu livro *Brasil e África. Outro Horizonte* entendia ter o Brasil "uma irrecusável dívida com o povo africano", a qual considerava uma "razão moral" para o estreitamento dos laços com o continente (RODRIGUES, apud OLIVEIRA; MOURÃO, 2005, p. 52).

178 Saraiva, 1996, p. 89.

179 A propósito Saraiva (1996, p. 85) registra a nomeação de adidos culturais brasileiros, todos negros, para as Embaixadas brasileiras em Lagos e Acra, com "a missão de levar aos líderes africanos as marcas e as caras da africanidade brasileira".

> de que permaneciam os contatos humanos entre as duas margens do Atlântico (...) uma história comum que unia o Brasil e a África.[180]

Saraiva pondera que os produtores desse discurso culturalista omitiram, todavia, fatores essenciais para a compreensão mútua: "a escravidão, "o racismo cordial",[181] e "a condição social e econômica dos descendentes de africanos no Brasil contemporâneo".[182] Igualmente importante foi o fato de apresentarem uma "construção acrítica do estereótipo da espontânea generosidade africana".[183] Para Saraiva, o discurso culturalista foi elaborado pelos atores e formuladores da política para a África, que acreditavam na natural receptividade africana aos acenos brasileiros de solidariedade cultural e política.

Ele lembra que "o transparente esforço da diplomacia brasileira em construir uma imagem negra do Brasil a ser exportada para a África ficou denunciado quando da nomeação do primeiro embaixador brasileiro para a África negra",[184] a qual teria levado o Presidente Kwane Nkrumah, de Gana, a comentar que "a melhor prova da integração racial brasileira seria a indicação de um embaixador negro para países brancos."[185]

Recorda que "funcionários dos governos africanos que visitaram o Brasil [nos anos 60] expressaram polida desconfiança desse discurso de solidariedade cultural."[186] Mesmo recentemente, diplomatas africanos em Brasília continuavam chamando a atenção para a desigualdade racial e para "os passos que terão de ser dados caso o Brasil ainda deseje se apresentar na África como o campeão da democracia racial."[187]

Em consonância com Santos, Saraiva ressalta que outro aspecto relevante do discurso culturalista diz respeito à ideia de o Brasil possuir uma "natural vocação africana". Esta, segundo o autor, foi "certamen-

---

180 Saraiva, 1996, p. 96.

181 Saraiva (1996, p. 231) refere-se, aqui, ao caderno especial, publicado pelo jornal *Folha de S. Paulo*, em 25/6/1995, sob o título *Racismo cordial. A maior e mais completa pesquisa sobre o preconceito de cor entre os brasileiros* (Ib., p. 231).

182 Saraiva, 1996, p. 234.

183 Idem, p. 90.

184 Saraiva (1996, p. 90) refere-se ao jornalista negro Raymundo de Souza Dantas, nomeado primeiro embaixador brasileiro em Gana, em 1961, pelo Presidente Jânio Quadros.

185 Saraiva, 1996, p. 90.

186 Idem, p. 90.

187 Ibidem, p. 233-34.

te uma construção inicialmente arquitetada para o consumo africano", embora também tenha servido para aproximar o Presidente Quadros das então difusas e desorganizadas comunidades afro-brasileiras.[188] Recorda o fato de Afonso Arinos de Mello Franco, o Chanceler de Jânio Quadros, ter apresentado o projeto da lei que acabou por levar seu nome e proibia a discriminação racial no país,[189] além de, como Ministro, sustentar que "o Brasil tinha uma importante e positiva contribuição a oferecer às relações internacionais no que concerne aos temas raciais".[190]

Saraiva cita Eduardo Portella, membro de agências governamentais responsáveis pela implementação de uma política cultural para a África,[191] que apresentava o Brasil como "a maior nação africana fora da África".[192] Portela fazia parte do grupo de intelectuais brasileiros que "descreveu o Brasil como um país ocidental africanizado, que poderia mediar o Primeiro e o Terceiro Mundos".[193] Entre esses intelectuais, figuravam dois professores do Instituto Rio Branco, Maria Yedda Linhares e Manuel Maurício de Albuquerque, os quais "formavam as novas gerações de diplomatas na perspectiva do novo interesse brasileiro na África".[194] Tratava-se de ilusões da africanidade brasileira, que "envolveram os intelectuais brasileiros no início da década de 1960, e muitos até os nossos dias, mas também foram amplamente aceitas por diplomatas e políticos."[195] Saraiva não deixa de mencionar a importância da obra de José Honório Rodrigues, que

---

188 Ib., p. 91.

189 De acordo com Gevanilda Gomes dos Santos (1992, p. 10-11), o projeto de lei antidiscriminação fora inicialmente apresentado em 1946, em resposta a uma reivindicação da I Convenção Nacional do Negro, realizado em 1945. Na ocasião, o projeto foi rejeitado e apenas posteriormente reapresentado, por Afonso Arinos, que conseguiu sua aprovação no parlamento.

190 Saraiva, 1996, p. 91.

191 Eduardo Portella foi entre 1979 e 1980 – Ministro de Estado da Educação, Cultura e Esportes e Presidente da Comissão Interministerial para a Ciência e Tecnologia. Nos anos de 1985 e 1986, foi membro e coordenador do comitê "Educação, Cultura e Comunicação", da Comissão de Estudos Constitucionais da Presidência da República. Entre os anos de 1987 e 1988, foi Secretário de Estado da Cultura do Rio de Janeiro.

192 Apud Saraiva, 1996, p. 92.

193 Saraiva, 1996, p. 92.

194 Idem., p. 92.

195 Ibidem, p. 93.

> (...) deve ser visto como o arquiteto principal de vários argumentos do discurso culturalista que as diplomacias de Jânio Quadros e João Goulart se envaideciam em utilizar. (...) Seguindo as ideias de Rodrigues, muitos líderes políticos e intelectuais brasileiros repentinamente descobriram que eles estavam destinados a influenciar os novos países africanos. Mas o paradoxo era que o Brasil continuava a viver verdadeira penúria no que se referia ao conhecimento da realidade africana da época.[196]

A propósito, Saraiva comenta[197] que as "ilusões da africanidade brasileira"[198] se combinavam com o desconhecimento brasileiro acerca do continente africano.[199]

Saraiva recupera, finalmente, Florestan Fernandes para quem "um dos grandes mitos da história brasileira foram os padrões de relações entre brancos e negros no Brasil [ou] a democracia racial."[200]

---

[196] Ib., p. 93.

[197] Em razão de sua argumentação conclusiva e contundente, convém transcrever mais alguns excertos do estudo de Saraiva (1996) sobre o discurso culturalista. O autor denuncia "o paradoxo dessas construções imaginárias e de seus componentes práticos [pois] a relevância da contribuição africana à cultura brasileira só era conhecida pelo público por meio dos aspectos pitorescos e folclóricos dos africanos que haviam chegado ao Brasil." (p. 96) "A África e seus descendentes foram, a partir das reconsiderações de Freyre, incluídos nos paradigmas da 'nação brasileira', mas como subordinados ou reduzidos ao culturalismo dos doces, do requebro das negras, da música extasiante e do continente exótico." (p. 232). "As condições históricas da escravidão e suas sequelas para a formação social do Brasil e a violência racial eram tratadas como um mundo à parte da cultura dominante e do universo da política 'maior'." (p. 96). No processo de formação da "chamada identidade cultural, as elites [estabeleceram] uma distância cultural ativa em relação à África [que] foi explicitamente desfavorável à autonomia social e econômica da herança africana." (p. 231). "A cultura hegemônica no Brasil, embora de língua portuguesa, há muito adotou definições de si mesma que implicam negligenciar a herança africana. A explicação está no fato de que as elites intelectuais e políticas brasileiras favorecem modelos ocidentais ao longo do presente século [XX], que, aliás, pouco tiveram a ver com a África." (p. 243)

[198] Idem, p. 93.

[199] Saraiva (1996, p. 232) anota que "a História é uma mestra na compreensão da condição ímpar imposta à África e aos seus descentes no Brasil durante período muito recente. A expulsão de africanos libertos e livres do território brasileiro, a adoção de ideias de progresso e de modernidade permeadas pelas noções racistas no projeto da abolição da escravidão, o caráter perverso dos processos de alforria, a insistência das elites no início do século pelo processo de 'embranquecimento' foram elementos que marcaram profundamente o distanciamento deliberado que o Brasil construiu contra o continente africano".

[200] FERNANDES, Florestan. *The negro in the Brazilian society.* Nova York: Columbia University Press, 1967, p. 137 (apud SARAIVA, 1996, p. 96).

O mito da democracia racial e o discurso culturalista vêm sendo, todavia, submetidos a um processo de desconstrução, que, segundo Saraiva, estava, na década de 1990, em franco andamento. O início do processo de descontrução, comenta o autor, remonta, na verdade, às denúncias dos ativistas negros, nas décadas de 1940 e 1950, mas sobretudo na de 1980. A propósito, ressalte-se o entendimento de Saraiva, segundo o qual os movimentos negros brasileiros, ao contrário de seus congêneres norte-americanos, nunca foram um fator do processo decisório da política externa brasileira para a África.[201]

No período recente, Saraiva entende a descontrução como decorrência da "crítica sistemática [de várias fontes] às construções ambivalentes, que marcaram as elites e o povo, acerca da presença africana na formação da identidade nacional."[202] Entre os autores dessa crítica, embora de forma mais discreta, inclui, a partir dos anos 1980, os diplomatas e intelectuais africanos.[203] Enquanto a África pretendia discutir as possibilidades para o futuro, o Brasil mostrava-se apegado "ao passado da segura "história comum" (...) [o que] servia mais aos objetivos pragmáticos na África e envolvia menor esforço de acompanhamento das novas percepções dos africanos acerca dos seus próprios destinos."[204]

Para o autor, há, todavia, um mérito efetivo a atribuir ao discurso culturalista,

> (...) foi o de fazer certo "retorno" à identidade africana, em sua multiplicidade, ao resgatar o tema da identidade para o âmbito da política exterior. As outras dimensões da política exterior brasileira, mesmo aquelas voltadas para os vizinhos latino-americanos, nunca tiveram o apelo emocional que teve o discurso culturalista na aproximação brasileira ao continente africano.[205]

***

201 Saraiva, 1996, p. 237.

202 Idem, p. 231.

203 Saraiva (1996, p. 234) menciona, por exemplo, o relatório publicado pelo Instituto Nigeriano de Relações Internacionais, em 1982, com "duras críticas aos disfarces mercantilistas do Brasil trajando indumentárias culturalistas na Nigéria". O documento indicava ainda que a diplomacia brasileira demonstrava "clara falta de conhecimento e de informação acerca da África e muito pouca pesquisa sistemática sobre a África e sua relações internacionais".

204 Saraiva, 1996, p. 235.

205 Idem, p. 233.

Com base nos quatro autores citados, viu-se que os registros relativos à História de mais de quatro séculos entre o Brasil e a África invocam algumas questões ainda bastante contemporâneas, tais como, a busca consistente de uma aliança com os países africanos nos foros multilaterais; a ampliação do comércio com a África; a alegada dívida moral para com o continente; a constante referência à cultura como fator de aproximação; o papel que pode o Brasil desempenhar na África; ou ainda o protagonismo que caberia aos negros brasileiros nas relações do Brasil com os países africanos.

Todas essas questões serão retomadas em capítulos subsequentes, no contexto da política do Governo Lula para a África.

2

Voltar-se para a África Um compromisso de campanha nas plataformas de governo pós-85

Neste capítulo, apontam-se as propostas relativas às relações com a África contidas nas plataformas de governo dos principais candidatos à presidência da República desde 1985, com atenção especial para o Programa de Governo da Coligação Lula Presidente, que elegeu Luiz Inácio Lula da Silva para o cargo de Presidente da República do Brasil, a partir de 1º de janeiro de 2003. Com base em análise comparativa com plataformas anteriores, observa-se o ineditismo desse Programa, que incluiu as relações com a África entre as medidas a serem adotadas pelo Governo Lula, com vistas à promoção da igualdade racial e luta contra o racismo no Brasil.

Trata-se de vínculo original entre temas internos e externos, cuja análise requer, para além das informações e comentários constantes deste capítulo, também os que farão parte do capítulo seguinte. Por ora, o objetivo é apresentar o contexto da campanha partidária de 2002, que permitiu ao Presidente Lula, em seu primeiro mandato, inaugurar um novo movimento de aproximação à África.

Como visto no capítulo anterior, há um histórico consagrado de relações diplomáticas entre o Brasil e países africanos. Durante a gestão do Presidente Lula, as relações com a África ganharam, todavia, intensidade antes jamais registrada. São testemunho quantitativo dessa intensificação as 6 viagens que o Presidente Lula realizou ao continente africano, no período entre 2003 e 2006, com escalas em 17 países, e também os números do intercâmbio bilateral, que, em 2002, somava pouco mais US$ 5 bilhões e, em 2006, alcançou a cifra de, aproximadamente, US$ 13 bilhões.[206] An-

---

[206] As estatísticas referentes ao ano de 2006 do comércio do Brasil com a África, mencionadas neste trabalho, cobrem apenas o período até outubro daquele ano. No capítulo 7, são apresentados e discutidos outros dados e estatísticas que atestam o adensamento das relações com o continente africano durante a gestão do Presidente Lula.

teriormente, haviam sido realizadas 5 viagens presidenciais à África, pelos Presidentes João Figueiredo, em 1983; José Sarney, em 1986; Fernando Collor, em 1991; e Fernando Henrique Cardoso, em 1996 e 2000. Juntos, esses quatro presidentes estiveram em 10 países africanos.

Voltar-se para a África[207] era um dos compromissos inscritos no Programa de Governo da Coligação Lula Presidente, formada pelo PT, PL, PCdoB, PMN e PCB, para as eleições à Presidência da República, em 2002. No referido programa, mais especificamente no capítulo "A política externa para integração regional e negociação global", a proposta de diálogo com a África é apresentada como parte de um projeto universalista,[208] cuja justificativa repousaria no fato de ser o Brasil o "segundo país com maior população negra no mundo".[209] Previa-se que as relações com o continente africano seriam conduzidas "explorando[-se] os laços étnicos e culturais existentes e construindo[-se] relações econômicas e comerciais".[210]

Nessa mesma parte do Programa, há menção específica ao aprofundamento de relações com a África do Sul, por sua "importância regional",[211] e também à construção de uma "nova política em direção àquele continente [África], sobretudo no que se relaciona aos países de língua portuguesa".[212]

A proposta não difere muito, nem é menos genérica do que aquelas encontradas em programas de outros candidatos presidenciais, inclusive o próprio Lula, em eleições anteriores. Tampouco prescinde da referência à herança étnica e cultural comuns, já incluída, por exemplo, em 1994, no programa do ex-chanceler e candidato do PSDB, Fernando Henrique Cardoso, onde se lia que o Brasil "compartilha com a África nossas raízes étnicas, culturais e históricas e um destino comum de transformação do Atlântico Sul em um espaço vivo de integração".[213]

A partir de um estudo retrospectivo das agendas de política externa nas campanhas presidenciais brasileiras mais recentes, em particular da presença da África nas plataformas de governo desde 1985, observou-

---

207 O Programa de Governo da Coligação Lula Presidente dispõe que "o Brasil, como segundo país com maior população negra no mundo, deverá voltar-se para a África" (Programa de Governo da Coligação Lula Presidente, §19).

208 O programa determina, no início do §19, que "O Brasil buscará estabelecer relações econômicas, políticas e culturais com todo o mundo".

209 Programa de Governo da Coligação Lula Presidente, §19.

210 Idem.

211 Outros países também citados nominalmente junto com a África do Sul são Índia, China e Rússia.

212 Programa de Governo da Coligação Lula Presidente, §19.

213 O parágrafo 19 do referido Programa de Governo recomenda que se explorem "os laços étnicos e culturais existentes" entre o Brasil e a África.

-se que os programas e campanhas dos candidatos presidenciais ou ignoravam completamente as relações com o continente africano ou traziam referências discretas sobre o tema.[214]

Anteriormente, em 1960, Jânio Quadros defendera a solidariedade com os povos africanos,[215] em um momento em que o continente estava em pleno processo de descolonização. A UDN, que ajudara a eleger Jânio Quadros, negou, no entanto, apoio à PEI, em particular à sua dimensão africana.[216] O período de exceção que logo se instalou interrompeu o debate e a prática de campanhas presidenciais democráticas.

Reinstalada a democracia, o programa do PMDB, do candidato Tancredo Neves, manifestava, em 1985, a intenção de dar continuidade à política africana do Brasil, tal como vinha sendo formulada pelo Itamaraty.[217] Em 1989, a coligação PT, PCdoB, PSB e PV defendia a mesma política africana já conduzida pelo Governo José Sarney e anunciava que não reconheceria países que tivessem políticas racistas como o regime do *apartheid*.[218] O PRN, do candidato Fernando Collor, não mencionava a África em seu programa de Governo. Em 1994, o programa do PT registrava o propósito de buscar a cooperação econômica, científica e tecnológica, além de uma agenda política, no domínio das relações Sul-Sul, com a China, Rússia, Índia, África do Sul e Palop.[219] Em 1998, a coligação "União do Povo Muda Brasil", que reunia o PT, PDT, PCdoB, PSB e PCB, enfatizava a intenção de fortalecer as relações do Brasil com outros países do Sul, em especial os da América Latina, da África meridional e os de expressão portuguesa. O programa da reeleição do PSDB propunha a ampliação do relacionamento com parceiros não tradicionais, na África meridional e Ásia.[220]

---

214 Sobre a agenda de política externa e os partidos políticos, inclusive seus candidatos à Presidência da República, ver ALMEIDA, Paulo Roberto. *Relações Internacionais e política externa do Brasil*, 2004, p. 201-308.

215 Saraiva, 1996, p. 50.

216 No Congresso Nacional, o destaque eram as críticas pronunciadas pelo Deputado Adauto Lúcio Cardoso (UDN-GB) (SARAIVA, 1996, p. 68-69). Para um registro dos debates parlamentares sobre a política africana do Governo Quadros/Goulart, ver Saraiva (1996, p. 69, Nota n. 22). Ver também SOUSA, Marconi F. *As relações raciais na Câmara dos Deputados,* 2005.

217 Saraiva, 1996, p. 199.

218 Idem, p. 199 e 236.

219 Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe.

220 Almeida, 2004, p. 255 e ss.

Sem muito inovar, observa-se que os programas incluíam menções nominais aos Palop[221] e, a partir de 1994, à África do Sul, no contexto de uma aproximação também com a China, Índia e Rússia.

Os programas de trabalho dos partidos políticos, criados a partir da abertura democrática, não diferiam da plataforma política de seus candidatos à presidência da República.[222] O PDS propôs que se desse atenção especial à comunidade de povos de língua portuguesa. O PP preconizava maior aproximação com os países da América Latina, África e Ásia. Como precursor da associação programática entre as questões externas e internas referentes ao racismo, o PDT assumiu o compromisso com a causa das populações negras,[223] no plano interno, e, no plano internacional, o de fazer oposição às políticas de discriminação racial, à

---

[221] Em 1989, durante a Presidência de José Sarney, foi criado, em São Luís do Maranhão, o Instituto Internacional de Língua Portuguesa, pelos representantes dos sete países de língua portuguesa, então independentes, Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe. A CPLP foi criada em 17/7/1996, mas as consultas acerca de sua constituição iniciaram-se em 1993, após o Embaixador José Aparecido de Oliveira ter assumido seu posto como Embaixador do Brasil junto à República Portuguesa.

[222] Em tese de mestrado sobre *Partidos políticos e etnia negra*, apresentada na PUC/SP, em 1992, Gevanilda Gomes do Santos analisa a relação entre a questão racial e os partidos políticos, desde os anos 30 até a instalação do multipartidarismo no Brasil, e discute a participação do negro no sistema parlamentar. Nesse trabalho, considerado bibliografia obrigatória nos estudos sobre o tema, a autora não comenta ou sequer registra a posição dos partidos brasileiros sobre as relações do Brasil com a África. As únicas exceções, em todo o trabalho, são as referências à influência da experiência socialista na Guiné-Bissau, durante o regime militar, em facções da esquerda brasileira, e à luta contra o *apartheid* nos programas do PCdoB e do PDT, bem como do PT. Ela tampouco menciona eventuais propostas ou avaliações acerca de temas africanos que, por serem de potencial interesse dos negros brasileiros, poderiam estar refletidos no programa dos partidos políticos.

[223] No período pós-abertura, o PDT consta ter sido o primeiro partido a acolher militantes negros, entre os quais o próprio Senador Abdias Nascimento. Também foi na gestão do Governador Leonel Brizola (PDT), no Rio de Janeiro, que se criou, pela primeira vez, uma secretaria responsável por tratar especificamente dos assuntos referentes à população negra. A atual Secretaria Extraordinária de Defesa e Promoção das Populações Afro-Brasileiras (Seafro), foi instalada em 01/04/1991 com o nome de Secretaria Extraordinária de Defesa e Promoção das Populações Negras (Sedepron), pelo Decreto n. 16.529, assinado pelo então Governador Leonel Brizola. Joel Rufino Santos registra que as "alianças mais resistentes dos movimentos negros, na fase que começa com a Frente Negra, há sessenta anos, têm sido com o que se convencionou chamar de populismo. (...) O Partido Trabalhista Brasileiro durante a sua primeira existência (1945-1964) concentrou a maioria do voto negro urbano, oferecendo, mais que qualquer outro, legenda a candidatos negros, assumidos ou não; e, enfim, foi à sombra de um remanescente populista, Leonel Brizola, que, há poucos anos, o Movimento Negro obteve seus maiores ganhos" (apud SANTOS, 1992).

época em que a África do Sul ainda vivia sob o regime do *apartheid*.[224] O precedente lançado pelo PDT acabou por refletir-se, em 2002, no Programa da Coligação Lula Presidente.

No Congresso Nacional, desde a presidência de João Figueiredo, parlamentares do PT e do PDT, entre os quais se singularizou o Deputado e depois Senador Abdias Nascimento[225] (PDT-RJ), demonstraram interesse pelos temas africanos e acompanharam a questão do *apartheid*, da luta pela independência na Namíbia e a posição da diplomacia brasileira no tocante aos países da Linha de Frente[226] e à África Austral.[227]

Esse período de abertura e redemocratização assistiu à reintrodução de temas raciais na agenda política brasileira[228] e, como se verá no capítulo 3, coincide com a reorganização política da comunidade negra brasileira. No Congresso Nacional, os pronunciamentos sobre as rela-

---

224 Abdias Nascimento, em sua biografia, escrita juntamente com Éle Semog, conta sobre os contatos que manteve com Leonel Brizola, no exterior, durante o período de seu autoexílio nos Estados Unidos. Segundo Semog e Nascimento (2006), essas ocasiões serviram para que Brizola se sensibilizasse sobre a questão racial no Brasil e, posteriormente, fizesse do PDT o partido político brasileiro mais comprometido com a plataforma política dos movimentos negros.

225 Abdias Nascimento é um dos mais notórios militantes do combate à discriminação racial no Brasil. Sua história confunde-se com as conquistas sociais dos negros nos últimos sessenta anos. Foi um dos fundadores da Frente Negra Brasileira, em 1931; criou o TEN em 1944; foi Secretário de Defesa e Promoção das Populações Afro-Brasileiras do Rio de Janeiro; Deputado Federal pelo PDT/RJ em 1983 e Senador da República em 1997, também pelo PDT/RJ. É autor de vários livros e Professor Benemérito da Universidade do Estado de Nova York. Em julho de 2006, recebeu, em Salvador, das mãos do Presidente Lula, durante a II CIAD, a Ordem do Rio Branco, no grau de Cavaleiro.

226 Os países da Linha de Frente eram os da vizinhança da África do Sul, que apoiavam a luta do Congresso Nacional Africano e da Swapo contra o regime aparteísta e, em consequência, eram alvos da hostilidade declarada das autoridades de Pretória, inclusive de natureza militar.

227 Almeida, 2004, p. 234.

228 Jocélio Santos (2005, p. 101) comenta que a temática racial tornou-se agenda no plenário do Senado em razão dos encontros de lideranças negras realizados a partir do final da década de 1970, e que as intervenções dos senadores deveriam ser lidas como respostas partidárias às reivindicações dessas lideranças. Essas intervenções, em sua análise, trazem dois temas – racismo e mestiçagem, que são, ao mesmo tempo, explicativos e excludentes: "o preconceito racial é algo residual na sociedade brasileira e a mestiçagem é seu contraponto, posto que ela tem uma estruturação positiva na nossa formação. A mestiçagem também aparece como uma espécie de postulado social e político a ser, inclusive, difundido para outras nações. Nesse sentido, ela desempenharia um papel crucial, tanto no estabelecimento das nossas diferenças em relação a outros países, quanto na propagação de um projeto alternativo: o Brasil apresenta-se como o lugar, por excelência, do surgimento de um 'novo homem'" (grifo do autor).

ções raciais no Brasil deram margem à associação entre questões internas e a política externa brasileira para a África, havendo, por exemplo, o Deputado Paes de Andrade (MDB/PMDB-CE), em 1981, denunciado a contradição do governo brasileiro ao falar em reforçar as relações com os povos africanos e, em simultâneo, inviabilizar a organização, no Brasil, do III Congresso Americano de Cultura Negra, agendado para o ano seguinte. Na mesma linha, o Deputado José Frejat (PDT-RJ) afirmou, na ocasião, que "essa decisão do Itamaraty destrói a imagem que o Brasil está construindo nos países africanos."[229]

A despeito de o novo ambiente democrático ter tornado possível o debate parlamentar sobre questões raciais e seu impacto na política externa brasileira, especialmente na política africana, o assunto permaneceu fora da agenda das campanhas presidenciais por mais de duas décadas.

Somente em 2002, o PT e os partidos a ele coligados decidiram transferir esse debate para a campanha eleitoral, ao fazerem a vinculação entre o elevado contingente populacional negro brasileiro, a luta contra o racismo e os objetivos desenvolvimentistas[230] e universalistas da política externa brasileira, em particular o adensamento das relações com a África.

Tal vinculação pode ser reconhecida exatamente no Programa de Governo da Coligação Lula Presidente, mais propriamente no encarte especial intitulado "Brasil sem Racismo", onde aparece repetida a proposta de *voltar-se para a África*, novamente justificada pelo fato de o Brasil dispor do segundo maior contingente de população negra no mundo. Nesse encarte, distribuído em onze áreas, incluindo a de relações internacionais, são listados compromissos de governo que têm por objetivo combater o racismo e contribuir para a superação das desigualdades raciais no Brasil. O compromisso de *voltar-se para a África* figura no rol das políticas públicas que deveriam ser adotadas pelo Governo Lula, caso eleito, com vistas a responder às reivindicações da população negra brasileira, conforme explicitadas naquele mesmo documento.

---

229 Saraiva, 1996, p. 238.

230 O Programa de Governo da Coligação Lula Presidente estipulava que a "política externa será um meio fundamental para que o governo implante um projeto de desenvolvimento nacional alternativo, procurando superar a vulnerabilidade do País diante da instabilidade dos mercados financeiros globais". Esse é o primeiro parágrafo, o de n.14, do capítulo sobre política externa do referido programa.

É dessa forma que surge, no Programa de Governo da Coligação Lula Presidente, uma inédita vinculação entre a política externa brasileira para a África e a promoção da igualdade racial no Brasil. O ineditismo dessa vinculação não se confunde com os acenos feitos por Governos anteriores a representantes da comunidade negra, como, por exemplo, a inclusão do então Senador Abdias Nascimento na comitiva oficial do Presidente Fernando Collor a quatro países africanos, em 1991,[231] nem tampouco com ações isoladas realizadas pelo Itamaraty, ao longo dos anos 1970 e 1980, em parceria com algumas lideranças negras, entre as quais, em particular, o Deputado Adalberto Camargo, que foi, por muitos anos, Presidente da Câmara de Comércio Brasil-Nigéria.

Seu ineditismo decorre do fato de o compromisso de *voltar-se para a África* estar incluído tanto no capítulo sobre política externa, quanto no encarte "Brasil sem Racismo", e, assim, estabelecer uma vinculação explícita entre política africana, no plano externo, e a luta contra o racismo, no plano interno. Consequentemente, ele justifica o surgimento de expectativas acerca dos possíveis efeitos diferenciados ou do impacto que tal vinculação poderá produzir, por um lado, nas relações Brasil-África e, por outro, nas políticas internas para a promoção da igualdade racial.

Os efeitos ou o impacto dessa vinculação entre os planos externo e interno, da mesma forma como o desenvolvimento e os resultados da política externa do Governo Lula para a África serão analisados na Parte II deste estudo. Antes porém, convém indagar-se sobre os motivos que a teriam determinado. Para efeitos metodológicos, propõe-se dividi-los em motivos externos e internos. Os primeiros remetem à análise das relações do PT com a África e dos objetivos de política externa do partido, em particular, a política de alianças recomendável para o país, à luz das percepções partidárias sobre o cenário internacional e sobre o papel do Brasil no mundo. Os segundos invocam as relações do PT com o Movimento Negro, permeadas por um debate doutrinário acerca da relação entre classe e raça.

Os motivos externos, sobre os quais ainda há poucas fontes, serão discutidos a seguir. Já os internos receberão tratamento singularizado no capítulo 3. Combinando-se os motivos externos e internos, entende-se que o PT, sem ter um histórico de relações tradicionais com a África, toma emprestada ou, poder-se-ia dizer, resgata do Movimento Negro parte significativa da inspiração e legitimação para sua proposta de estreitamento

231 Semog e Nascimento, 2006, p. 196.

das relações com o continente africano. Posteriormente, como justificativa da aproximação à África, o Governo Lula somaria ao lastro histórico, étnico e cultural – reelaborados, desta feita, pelo Movimento Negro e não mais pelos criadores do que Flávio Saraiva chamou de discurso culturalista, também o projeto de construção de uma aliança mundial contra a fome e a pobreza, da qual os países africanos não poderiam estar ausentes, exatamente por deterem os mais altos índices de desnutrição do mundo.[232]

A reflexão acerca do *voltar-se para a África* como compromisso de campanha é tanto mais relevante, na medida em que, como tal, viria a converter-se, como se verá no capítulo 5, em justificativa singular para o estreitamento de relações com a África e passaria a agregar à política africana do Brasil um componente potencial de legitimidade interna igualmente inédito. Essa mesma reflexão permitirá avaliar, em última análise, se não repousaria nessa inédita vinculação entre política externa e interna, inscrita pela primeira vez no Programa de Governo da Coligação Lula Presidente, o novo atributo da política externa do Brasil para a África – aquele capaz de lhe assegurar inclusão permanente entre os temas principais da agenda internacional do Brasil.

O PARTIDO DOS TRABALHADORES E A ÁFRICA

Neste item, apresenta-se a história do envolvimento do Partido dos Trabalhadores com a África.[233] Na ausência de literatura específica ou de registros documentais públicos conhecidos acerca da história de relações entre o PT e o continente africano e das razões que o levaram a revelar, ao longo de sua história, algum tipo de interesse por certos temas africanos, como a questão colonial namibiana e o *apartheid* na África do Sul, optou-se por buscar identificá-las mediante a realização de entrevistas com

---

[232] Quase a quarta parte das pessoas subnutridas do mundo vive na África Subsaárica, que é também a que registra a proporção mais alta de população subnutrida, segundo a *Feeding minds, fighting hunger* - ONG parceira da FAO. A situação é especialmente grave na África Central, Oriental e Meridional, onde 44% da população total é subnutrida.

[233] Centrados no estudo do Estado como ator e as relações com outros Estados como o objeto de sua análise, os trabalhos sobre as relações Brasil-África ignoram, ou referem de forma marginal, sua dimensão parlamentar e/ou político-partidária. Saraiva (1996, p. 43 e ss.) apresenta, no entanto, os parlamentares e partidos políticos como atores a serem considerados nos estudos sobre o tema, juntamente com os próprios diplomatas e intelectuais. Ele faz referência aos discursos, na tribuna parlamentar, sobre as relações com Portugal e seu impacto nas opções da diplomacia brasileira relativas às colônias ultramarinas, inclusive no âmbito das Nações Unidas, e também às relações com o regime aparteísta sul-africano, já a partir do Governo Kubitschek.

lideranças e quadros do PT.[234] Ainda que não exaustivo, o recurso a fontes primárias permitiu reconhecer uma combinação de fatores capazes de delinear as relações entre o PT e a África, e seu impacto sobre a formulação e execução da política externa do Governo Lula para o continente.

O primeiro desses fatores remonta à criação do partido, quando, entre outros, reuniram-se ex-integrantes de agremiações políticas e estudantis banidas pelo regime de 1964, que, no exílio, tiveram um contato privilegiado com a questão do colonialismo na África[235] e com lideranças de movimentos de libertação africanos.[236] Entre esses,[237] Ladislau Dowbor,

---

234 Foram realizadas entrevistas com os Professores Marco Aurélio Garcia e Ladislau Dowbor, ambos fundadores e membros da assessoria internacional do PT. Também foi entrevistado o Deputado Luis Alberto, da Bahia, que é líder sindical dos petroleiros baianos, e o Deputado Gilmar Machado, também negro e professor, com militância na área de educação, além de Flávio Jorge Rodrigues da Silva, uma das lideranças negras do PT, fundador do partido, Secretário Nacional do PT de combate ao racismo e, em 2006, membro de sua Comissão Executiva e Diretor da Fundação Perseu Abramo. Dowbor foi cooperante na Guiné-Bissau e em mais seis países africanos, mantendo ainda vínculos estreitos com o continente, inclusive mediante a continuação de prestação de consultoria em gestão pública e a promoção de iniciativas não governamentais de cooperação bilateral institucional. Em razão de sua vinculação histórica com a África, Dowbor foi incluído na delegação oficial do Presidente Lula em sua primeira viagem oficial à África, em novembro de 2003. Durante a visita, por ocasião de cerimônia realizada no Centro de Estudos Brasileiros "José Aparecido de Oliveira", em Maputo, o Professor Dowbor, a convite do Presidente Lula, fez uso da palavra para agradecer as lideranças e os povos africanos, em particular os moçambicanos, por terem recebido, como refugiados, os militantes da esquerda brasileira durante o período do regime militar no Brasil.

235 Com o exílio de parte da esquerda brasileira e os sucessivos golpes na Argentina e no Chile, muitos exilados foram para a Europa e Cuba, mas também para a África, em particular para a Argélia.

236 Entre eles, Ladislau Dowbor, que, com grupo de 40 presos políticos trocados pelo embaixador alemão, em 1970, seguiu primeiramente para a Argélia, onde chegaram a estar acreditados representantes de 50 movimentos e grupos de libertação africanos. Em entrevista concedida em 23/3/2006, Dowbor mencionou, em particular, a presença, na Argélia, dos grupos de libertação das colônias portuguesas na África. Explicou também que, por exemplo, na Guiné-Bissau já independente, estiveram ele e Paulo Freire e outros exilados que decidiram "dedicar-se à ação e a um trabalho útil em uma situação concreta". Dessa época é o livro de Paulo Freire intitulado "Cartas de Bissau".

237 Em entrevista concedida no dia 01/12/2006, Flávio Jorge Rodrigues da Silva, membro do Diretório Nacional do PT e atual Diretor Administrativo da Fundação Perseu Abramo, informou que, segundo o Centro de Documentação Sérgio Buarque de Holanda, vinculado à Fundação Perseu Abramo, dentre as 242 pessoas, em especial aquelas que estiveram no exílio, que assinaram o "Manifesto de Lançamento" do Partido dos Trabalhadores na reunião nacional de fundação dos dias 31 de maio e 01 de junho de 1980, apenas o educador Paulo Freire tinha ligações com o continente africano. Antes da criação do partido, Freire esteve em Angola, Cabo Verde e Guiné-Bissau durante os anos 60, como consultor especial do Departamente de Educação do Conselho Mundial de Igrejas, contribuindo para a sistematização dos planos de educação desses países, após o término das lutas anticolonialistas na África.

Daniel Aarão Reis Filho[238] e Paulo Freire,[239] que trouxeram, anos depois, para o PT, a experiência dos anos vividos na África, do trabalho realizado nos países africanos recém-independentes, da prática de construção de estados nacionais e da instalação de regimes marxistas e socialistas.[240]

No PT, formaram um pequeno núcleo detentor de saber, compreensão e experiência sobre a realidade africana no período pós-Independência, que não se encontrava em outros partidos políticos ou mesmo em outros segmentos da sociedade brasileira, exceção aos próprios africanos[241] que se radicaram no Brasil, particularmente após o fim do regime colonial português na África, e aos diplomatas brasileiros. Puderam reportar a seus colegas de partido a situação em que se encontravam alguns dos países africanos, mesmo após a descolonização e, especialmente, puderam dizer o quanto esses novos países, ainda sob o fardo da herança colonial, permaneciam comprometidos com transformações políticas e sociais semelhantes àquelas que o PT propunha para o Brasil.[242]

Não obstante, as discussões sobre a África no PT eram "frágeis", e as referências aos países africanos decorriam da percepção de que eram povos "oprimidos e fracos, ao lado dos quais o PT se colocava".[243] Os documentos do partido aprovados na década de 1980, exceto o programa de governo adotado em junho de 1989,[244] eram omissos com

---

238 Foi professor em Moçambique, na Universidade Eduardo Mondlane (UEM), de 1976 a 1979. O historiador e atual professor titular de História Contemporânea da Universidade Federal Fluminense (UFF) Daniel Aarão Reis Filho foi líder estudantil e militante da dissidência do Partido Comunista Brasileiro (PCB) que, posteriormente, formou o Movimento Revolucionário Oito de Outubro (MR-8). Foi preso em 1970, como um dos militantes banidos para a Argélia em troca da liberdade do embaixador alemão Von Holleben, que havia sido sequestrado por um conjunto de organizações de esquerda, incluindo o MR-8. Também foi afiliado ao PT, porém não fez parte do grupo dos fundadores do partido, segundo informação de Flávio Jorge Rodrigues da Silva, na entrevista citada acima.

239 Sobre o trabalho e envolvimento de Paulo Freire nos países africanos, em particular os de língua oficial portuguesa, ver Freire e Guimarães, *A África ensinando a gente*: Angola, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe, 2003. Saraiva, 1996, p. 50.

240 Dowbor, entrevista citada.

241 Entre outros africanos radicados no Brasil, os Professores José Maria Nunes Pereira e Fernando Mourão, ambos de origem portuguesa, e o Professor Kabengele Munanga, por exemplo.

242 Dowbor, entrevista citada.

243 Idem.

244 "As bases de ação do Programa de Governo", aprovado em 18/6/1989, no 6º Encontro Nacional do PT.

relação aos temas africanos,[245] e, a despeito de contar com um acervo de conhecimento de certa forma privilegiado sobre o continente, o partido não chegou a aprofundar sua compreensão acerca da situação africana, nem a propor políticas específicas para as relações bilaterais com o Brasil.

Nesse período, o PT estava sobretudo empenhado no fortalecimento do conjunto de partidos de esquerda latino-americanos,[246] em meio a um ambiente de abertura e redemocratização regional, enquanto na África, pelo menos até o início da década de 1990, a agenda política e militar permanecia engessada conforme as solidariedades construídas

---

[245] Registre-se, por exemplo, os seguintes documentos e suas respectivas datas: 1/5/1979 – "Carta de Princípios" para a formação de um partido de trabalhadores; 13/10/1979 – lançamento do Movimento pelo Partido dos Trabalhadores e divulgação de uma "Declaração Política", redigida pela Comissão Coordenadora Provisória; 10/2/1980 – "Manifesto de Lançamento do PT". São esses os três documentos iniciais e constitutivos do Partido dos Trabalhadores, nos quais não há referência à África. No Programa e Plano de Ação, aprovado em 1/6/1980, no item relativo à Soberania Nacional, inclui-se disposição relativa "ao respeito à autodeterminação dos povos e solidariedade aos oprimidos". No 3º. Encontro Nacional, em 8/4/1984, é adotado documento intitulado "Teses para Atuação do PT", em que há referência a "países socialistas e do Terceiro Mundo". No 6º. Encontro Nacional, em 18/6/1989, aprovou-se o documento contendo "As bases de ação do Programa de Governo", com um capítulo exclusivo sobre "Negros", em que se compromete "apoio às lutas dos povos oprimidos da África, dos negros da Diáspora e o repúdio aos países que tenham institucionalizado qualquer tipo de discriminação; e reorientação das prioridades da política externa em relação ao continente africano". Em certa medida, pode-se identificar, no Programa de 1989, o embrião da vinculação entre luta contra o racismo e política externa para a África que se observa de modo mais evidente no Pograma da Coligação Lula Presidente, em 2002. Vide Anexo I, que traz os principais documentos do PT que fazem referência à África ou a temas africanos.

[246] De documento intitulado "Socialismo", aprovado por ocasião do I Congresso Nacional do PT, em 1/12/1991, consta, no parágrafo 53, a propósito de "um novo internacionalismo", que o PT, "que vem desenvolvendo um esforço de articulação dos partidos de esquerda no Continente – com os Encontros de São Paulo e da Cidade do México – deve prosseguir com estas iniciativas, abrindo um novo espaço de articulação partidária e sindical no Cone Sul. (...) O PT reafirma sua solidariedade ativa à luta emancipatória e revolucionária dos povos dos países pobres do Sul, em especial à revolução na Nicarágua, cuja evolução acompanhamos com interesse. A Revolução Cubana tem, para nós, um significado particular, pela defesa da soberania nacional, pelo antiimperialismo e pelas conquistas sociais por ela estabelecidas. (...) Cabe, também, fortalecer organizativa e politicamente a Coordenação Sindical Latino-Americana (...) Como força política capaz de governar o Brasil, a política internacional do PT, pautada pelo novo internacionalismo, deve estreitar o diálogo com os partidos de esquerda, socialistas e democráticos, especialmente com aqueles programaticamente mais próximos da nossa concepção de socialismo. Nossa política internacional deve ser ampla, plural, solidária e capaz de costurar uma rede de alianças que amplie nossa capacidade efetiva de transformar a sociedade brasileira".

no contexto da Guerra Fria[247] e da qual o PT, com sua base sindicalista, nunca chegou a fazer parte.[248]

É o seguinte o testemunho do Professor Marco Aurélio Garcia, Secretário de Relações Internacionais do PT no período:

> Por razões históricas, o PT tinha abertura com alguns partidos social-democratas, comunistas e verdes, de alguns países da Europa. O mesmo se tentou, sem êxito, com partidos africanos. Os interlocutores mais ou menos privilegiados seriam os Palop, por razões até mesmo históricas - países que, além de serem africanos, tinham uma certa proximidade cultural e eram governados por movimentos de libertação, que haviam sido, inclusive, apoiados pelos governos militares. Mas não houve grandes avanços. Houve esforços tópicos, alguns contatos, mas nunca conseguimos ter um relacionamento mais estável. (...)
>
> A ideia posterior, no partido, de uma política externa pró-africana era muito mais um conceito, uma ideia, um desejo, do que o resultado de uma prática mais concreta. Posso estabelecer uma diferenciação muito clara. Ocupei-me muito da política latino-americana. Ninguém se ocupou da política africana. Como resultado, há muita facilidade de contatos no âmbito da América Latina. Na África, agora se tem um pouco mais.[249]

Não obstante o contexto partidário, os africanistas do PT[250] continuaram a desenvolver, à margem da diplomacia brasileira, uma agenda de diálogo e cooperação com governos e lideranças africanas. Nessa agenda, incluem a organização das visitas ao Brasil do líder da Swapo,

---

247 No domínio econômico, a América Latina e a África desenvolveram um diálogo relevante sobre a teoria da dependência, valendo-se, para tanto, dos debates produzidos no âmbito da Cepal e da Comissão Econômica para a África. Dois expoentes desse debate entre latino-americanos e africanos foram Fernando Henrique Cardoso e Samir Amin.

248 As relações entre o PT e a Cosatu seriam a exceção ao distanciameanto entre o PT e a África nos anos 80 e início dos anos 90.

249 Marco Aurélio Garcia, entrevista concedida em 20/3/2006.

250 O Senador Cristóvam Buarque (ex-PT-DF) é um desses nomes, tendo realizado inúmeras viagens à África e desenvolvendo relações estreitas, por exemplo, com Julius Nyerere, ex-Presidente da Tanzânia. Como Ministro da Educação do Governo Lula, de janeiro de 2003 a janeiro de 2004, Buarque realizou mais viagens à África, sempre com o objetivo de discutir programas de cooperação na área de Educação, em particular o programa "Bolsa Escola", implantado inicialmente quando era Governador do DF.

Sam Nujoma, e do próprio Nelson Mandela, após sua libertação.[251] Eles estavam vinculados a instituições independentes e a governos estaduais e municipais do PT[252] e puderam, dessa forma, nutrir alguns vínculos de cooperação e solidariedade entre o PT e a África.

O conjunto dos petistas que estiveram na África nunca chegou, de qualquer forma, a estabelecer um diálogo com a militância negra do PT, quer sobre o continente africano, quer sobre propostas para as relações entre o Brasil e a África.[253]

Ao longo dos anos 1990, não há alterações significativas no comportamento do PT com relação à África, exceto o diálogo estabelecido entre as lideranças sindicais do partido e seus homólogos da Cosatu, que se constituiu, assim, para além do grupo de antigos exilados, no segundo fator de aproximação entre o PT e a África. Os laços estreitos com a Cosatu determinaram, por sua vez, a aproximação entre o PT e a África do Sul, cujo governo de maioria negra, instalado em 1994, era formado por uma coalizão que reunia a própria Cosatu, o Partido Comunista da África do Sul e o CNA. Tanto no Partido Comunista, quanto no CNA, os sindicalistas detinham, ademais, posições importantes nas estruturas partidárias.[254]

A entrada da África do Sul de Nelson Mandela no palco das nações livres e democráticas foi um marco da política internacional no final do século XX, com significado ampliado para o PT. Segundo o Professor Marco Aurélio Garcia, explicava-se o interesse pela África do Sul por inúmeras razões, entre as quais destacou o fato de ser um país africano, um grande país do Sul e potência regional. Ademais, o país prestava-se

---

[251] O Governo brasileiro, por intermédio do Itamaraty, fez os convites para a viagem de ambos ao Brasil e participou da organização das visitas, que, segundo Dowbor, foram, de fato, idealizadas e objetivamente organizadas pelo PT, pelo PDT e pelo Movimento Negro, sobretudo nas escalas além do Distrito Federal. Dowbor, entrevista concedida em 23/3/2006.

[252] Na entrevista de 23/3/2006, Dowbor recordou ter sido responsável, por exemplo, pela organização, em São Paulo, da visita de Nelson Mandela àquela cidade em agosto de 1991, pouco depois do líder do CNA ter sido libertado da prisão. À época, Dowbor era Secretário de Negócios Extraordinários da Prefeirura de São Paulo, respondendo em particular pelas áreas de meio ambiente e relações internacionais. Também recordou a preparação de agendas de visitas para autoridades africanas na área de gestão pública.

[253] Dowbor, entrevista de 23/3/2006.

[254] Em dezembro de 1997, por ocasião do congresso que o CNA realizou em Mafikeng, na África do Sul, foram enviados convites para o PSDB, partido no Governo, e para o PT. Apenas o PT compareceu, enviando, como delegado, o Deputado Luis Alberto (PT-BA).

a analogias com o Brasil, que justificaram, por exemplo, a introdução da expressão "*apartheid* social" nas campanhas do PT.[255]

> Essa era uma expressão perfeitamente compreensível. Os contatos do PT na África do Sul passaram a ser muito bons. Começou a haver, no PT, certa circulação com o pessoal sul-africano – intelectuais, quadros do CNA e muita gente do movimento sindical. Achamos que esse era um foco importante. (...) O movimento que levou o Presidente Lula ao governo, todas as proporções guardadas, tem algo a ver com o movimento que se produziu na África do Sul. Há uma empatia natural.[256]

Com base nesses registros, que, apesar de numericamente reduzidos, foram recolhidos junto a fontes autorizadas, é possível afirmar que nas décadas de 1980 e 1990, os contatos do PT na África resumiram-se aos laços nascentes com a África do Sul e seus líderes, e, em menor escala, também com as lideranças da Swapo, além das iniciativas isoladas conduzidas por alguns dos dirigentes do PT.[257] À época, como se infere das palavras do Professor Marco Aurélio Garcia, o PT identificava-se com o partido majoritário sul-africano e percebia-se em condições de produzir, no Brasil, o fim do "*apartheid* social". Pelo lado do PT, essa era uma relação assente sobre a percepção de desafios e objetivos comuns, a serem alcançados mediante a instalação de governos formados por trabalhadores e setores da esquerda, e eleitos democraticamente pelo voto majoritário de eleitores oriundos de setores historicamente excluídos do poder. Subjacente à parceria que se inaugurava entre o PT e a África do Sul, estava, portanto, o projeto político de um partido de massas – nesse caso, trabalhadores, além de um programa de governo que coincidia na proposta de mudança. Essa coincidência só era possível porque, ademais, como amplamente reconhecido, Brasil e África do Sul apresentam grandes e visíveis semelhanças em ampla gama de indicadores, dos sociais aos econômicos, dos etnoculturais aos tecnológicos.[258]

---

[255] Garcia, entrevista de 20/3/2006.

[256] Idem.

[257] Talvez o exemplo mais marcante seja ainda o do Senador Cristovam Buarque. Paulo Freire e Cristovam Buarque, ambos da área de Educação, são algumas das personalidades políticas brasileiras mais reconhecidas na África por suas respectivas gerações de interlocutores.

[258] A percepção das semelhanças orientou também a agenda diplomática do Governo Fernando Henrique Cardoso, que, desde 1994, quando assumiu o Governo de maioria negra na África do Sul, propôs o lançamento de um vasto leque de iniciativas de cooperação e diálogo político com o Governo sul-africano, conforme atestam os 8 atos internacionais celebrados com a África do Sul no período 1994-2002.

***

Essencialmente, pode-se afirmar que, em 2002, o que havia, entre os dirigentes do PT, era a pouca intimidade com a realidade e lideranças africanas, exceto as sul-africanas, e também a percepção da África como o continente de populações oprimidas, com as quais o partido se solidarizava. Havia, igualmente, um desejo de aproximação, inspirado no entendimento de que brasileiros e africanos compartilhavam desafios e objetivos comuns, tanto no plano interno quanto internacional.

Esses foram os principais elementos que o próprio Partido, excluída sua militância negra, aportou à proposta do *voltar-se para a África* contida no Programa de Governo. Será preciso tê-los em mente quando da análise da política africana do Governo Lula, em particular do discurso presidencial perante interlocutores africanos, pois poderão ser identificados como parte da lógica de aproximação à África, com a qual as lideranças partidárias mais se identificavam e, consequentemente, aquela que mais naturalmente o Governo do PT buscou desenvolver. Tudo mais que a isso se somar são propostas do Movimento Negro, como se verificará no capítulo a seguir.

3

O Movimento Negro, a questão racial e a Política Externa para a África

No Programa de Governo da Coligação Lula Presidente verifica-se, como já anunciado, uma inédita vinculação entre a política externa brasileira para a África e a promoção da igualdade racial e a luta contra o racismo no Brasil. Neste capítulo, demonstra-se que ela é fruto de mais de duas décadas de relações entre o Movimento Negro e o PT, que acabaram por inspirar a proposta petista de *voltar-se para a África* e, ao mesmo tempo, por produzir uma convergência temática responsável por legitimar múltiplos interesses associados a uma parceria entre o Brasil e os países africanos. Ela também é tributária de uma nova cultura política, em processo de evolução e consolidação no Brasil, que passou a incorporar novos valores ao cotidiano da sociedade brasileira, em particular no que diz respeito aos direitos e à cidadania dos afrodescendentes brasileiros. Tanto o envolvimento do Movimento Negro com o PT, quanto a revisão da cultura política brasileira são processos associados, atribuídos, frequentemente, ao trabalho da militância negra no Brasil. Por razões metodológicas, serão analisados, respectivamente, nos capítulos 3 e 4.

Para explicar o envolvimento do Movimento Negro com o PT, convém examinar, inicialmente, a evolução do tratamento da questão racial pelos partidos políticos brasileiros, em especial o próprio PT. Convém, igualmente, reconhecer a trajetória percorrida pelas organizações negras brasileiras, desde o final do século XIX até o início do século XXI. Ambas as narrativas são essenciais para a compreensão da gênese da política africana do Governo Lula e devem ser levadas em conta na apreciação de sua execução e de seus resultados.

Sublinhe-se, desde já, que, para além dos inúmeros trabalhos sobre a História do Movimento Negro[259] e outros temas associados à questão racial no Brasil,[260] haveria interesse e material de pesquisa suficientes para justificar estudo específico sobre o Movimento Negro brasileiro, a luta contra o racismo no Brasil e a política externa brasileira, inclusive à luz dos compromissos assumidos pelo Brasil na esfera internacional, em particular na área de direitos humanos.[261] Não obstante, e mesmo sob

---

259 Além de uma vasta bibliografia sobre o tema, na qual se encontram, por exemplo, as obras e textos de Michael Hanchard "*Orfeu e Poder. Movimento Negro no Rio e São Paulo,* 2001; de João Batista de Jesus Felix Pequeno histórico do movimento negro contemporâneo", *In*: SCHWARTZ, L.; REIS, L. (Orgs.) *Negras imagens...,* 1996, p. 211-16; e NASCIMENTO, A.; NASCIMENTO, E. "Reflexões sobre o Movimento Negro no Brasil, 1938-1997", *In*: GUIMARÃES, A. S.; HUNTLEY, L. (Orgs.) *Tirando a máscara..,* 2000, p. 203-36, assinale-se que, em 2004, o CPDOC-FGV iniciou um projeto intitulado "História do Movimento Negro no Brasil: constituição de acervo de entrevistas de história oral" que, por meio de "entrevistas gravadas com lideranças desse movimento, em diferentes estados do Brasil, tem por objetivo constituir um registro de sua história e trazer ao debate sobre a questão racial no Brasil a contribuição daqueles que optaram por atuar primordialmente nessa esfera" (ALBERTI, 2005).

260 Além dos vários núcleos de pesquisadores negros, que funcionam em diversas universidades brasileiras, registre-se também a existência da Associação Brasileira de Pesquisadores Negros, cujo primeiro Congresso realizou-se em 2000, em Recife. Em seus documentos constitutivos, consta que a ABPN "é resultado da trajetória histórica traçada pelos pesquisadores negros no Brasil, nos diversos espaços institucionais de pesquisa e nos Movimentos Negros de forma geral" e tem como objetivos consolidar e ampliar as atividades de pesquisa e intercâmbio em torno das temáticas étnico-raciais. A ABPN realizou seu 4º Congresso Nacional em setembro de 2006, na cidade de Salvador, Bahia.

261 Cunha Jr. (2005, p. 2) recorda que, antes de 1995, o campo dos direitos humanos era operado, no Brasil, sem levar em conta as especificidades da população negra. Os direitos humanos tinham caráter universalista, pessoal e individual. Os grupos sociais não eram considerados como identidades coletivas e como grupos históricos na sociedade. Mais recentemente, a ideia de diversidade cultural foi incorporada à ideia de respeito aos direitos humanos e inspirou, nos planos nacional e internacional, um código ético-moral de respeito a diferenças culturais, portanto de respeito à diversidade. Na opinião do autor, "os direitos humanos tiveram seus aspectos individuais ampliados para aspectos coletivos, sem, contudo, ter incorporado os direitos socioeconômicos históricos de maneira ampla e capazes de dar resposta à situação da população negra no Brasil. As desigualdades sociais estruturais não são trabalhadas pelos direitos humanos na sua profundidade". Ainda segundo o autor, a Seppir é instituída segundo essa nova percepção dos direitos humanos, para representar um conjunto amplo de grupos com seus direitos humanos subtraídos devido ao preconceito racial ou sofrendo discriminações na sociedade. A Seppir reúne, por isso, o conjunto de toda a diversidade – judeus, negros, homossexuais, índios, nordestinos etc., que se fazem representar pela mesma via, a despeito de conviverem, cada um desses grupos, com distintos problemas, nem mesmo comuns a todos, sobretudo os de natureza socioeconômica. Como consequência, anota o autor, a Seppir e as políticas de promoção de direitos humanos acabam por orientar-se essencialmente para as agendas dos direitos individuais, sem preocupação prioritária para as questões estruturais, que, no caso das comunidades negras, respondem pelas desigualdades sociais que afetam os negros.

pena de previsíveis omissões e falhas, a opção ou necessidade de tratamento sintético de tema claramente tão complexo prende-se à disposição metodológica de ampliar o escopo da análise da política externa do Governo Lula para a África, de modo a incluir o registro da participação do Movimento Negro na definição de sua pauta[262] e em seus desdobramentos. Dessa forma, pode-se também melhor traduzir o significado da expressão *voltar-se para a África*.

Ainda neste capítulo, são comentados alguns dos temas que, historicamente, foram responsáveis pelo afastamento ou aproximação entre as lideranças do Movimento Negro e os partidos políticos, entre os quais as teses eugênicas e da democracia racial e o debate sobre a luta de classes e a questão racial. Primeiramente, porém, analisa-se a relação entre a questão racial no Brasil e a política externa brasileira para a África, desta feita no contexto da agenda de diálogo das organizações do Movimento Negro com os partidos políticos.

O MOVIMENTO NEGRO E A ELABORAÇÃO DO PROGRAMA DE GOVERNO

A despeito de parecerem natural e historicamente relevantes para os negros brasileiros,[263] as relações Brasil-África ou os temas africanos[264] não fizeram história na agenda de diálogo das organizações do Movimento Negro com os partidos políticos, conforme observa Gevanilda Gomes dos Santos que, ao analisar a relação entre a questão racial e os partidos políticos desde a década de 1930 até o início dos anos de 1990, sequer registra a posição dos partidos políticos sobre as relações do Brasil com

---

262 Entre os autores estrangeiros, Anani Dzidzienyo (s/d) defende a participação da comunidade negra brasileira na formulação e execução da política externa brasileira para a África.

263 A partir dos anos 40, o estreitamento dos laços com o continente africano é proposto em inúmeras iniciativas da comunidade negra brasileira. Exemplos de documentos e registros oficiais com essa pauta são o "Manifesto à Nação Brasileira", adotado ao final da Convenção Nacional do Negro Brasileiro (1945); o "Nosso Programa", produzido na sequência da Conferência Nacional do Negro (1948-49) e do I Congresso do Negro Brasileiro (1950); os documentos finais do Encontro Nacional dos Militantes Negros (1984) e do I Encontro Nacional de Entidades Negras (1991), além do Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial, preparado para a Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida (1995).

264 Por temas africanos, entendam-se questões internacionais de interesse específico ou particular para o continente e populações africanas, como, por exemplo, a descolonização, nos anos 50 e 60, ou a dívida externa e a AIDS na década de 1990.

a África,[265] nem tampouco refere eventuais propostas que o Movimento Negro teria encaminhado aos partidos políticos sobre esse tema. Como visto no capítulo anterior, foram os partidos da chamada esquerda brasileira, no período da abertura democrática, que incluíram as primeiras referências à África em seus programas de Governo, aparentemente mais por razões ideológico-doutrinárias do que propriamente para atender a demandas do Movimento Negro.

No caso do PT, porém, essas razões claramente sobrepõem-se e combinam-se.

Desde sua fundação, o partido manifestava "intensa solidariedade com todas as massas oprimidas do mundo"[266] e "aos movimentos de libertação nacional".[267] Também desde essa época, o partido, formado sobretudo por sindicalistas,[268] estabeleceu alianças com outros segmentos organizados da sociedade brasileira, entre os quais o Movimento Negro, o que permitiu que, em 2002, uma ampla agenda de reivindicações da comunidade brasileira de afrodescendentes fosse incluída no Programa de Governo da Coligação Lula Presidente. Inscritas no encarte especial "Brasil Sem Racismo", essas reivindicações,

---

265 As únicas exceções no trabalho da autora são as referências à influência da experiência socialista na Guiné-Bissau, em facções da esquerda brasileira, durante o regime militar, e à luta contra o apartheid nos programas do PCdoB e do PDT, bem como do PT.

266 Carta de Princípios, datada de 1/5/1979, e assinada pela Comissão Nacional Provisória.

267 Programa e Plano de Ação, datado de 1/6/1980. Documento aprovado na reunião nacional de fundação do PT.

268 "Nós, dirigentes sindicais, não pretendemos ser donos do PT, mesmo porque acreditamos sinceramente existir, entre os trabalhadores, militantes de base mais capacitados e devotados, a quem caberá a tarefa de construir e liderar nosso partido. Estamos apenas procurando usar nossa autoridade moral e política para tentar abrir um caminho próprio para o conjunto dos trabalhadores. Temos a consciência de que, nesse papel, neste momento, somos insubstituíveis, e somente em vista disso é que nós reivindicamos o papel de lançadores do PT" (Carta de Princípios do PT, documento citado, 1979).

assim como as percepções e análises do Movimento Negro sobre a situação racial no Brasil,[269] vieram acompanhadas de um compromisso

---

[269] Do diagnóstico que consta do encarte "Brasil Sem Racismo", do Programa de Governo Lula Presidente, sobre a questão racial no Brasil, registrem-se, em particular, as seguintes constatações, que traduzem, como reconhecem os autores do documento, a análise consagrada pelo Movimento Negro:

"Hoje no Brasil, nascer negro ou negra está diretamente relacionado com a possibilidade de ser pobre. Compreender essa realidade é assumir o grande desafio de superar o racismo, questão essencial do programa de governo de Lula. (...) Não nos satisfazemos com o simples combate às causas econômicas das múltiplas formas de desigualdade, mas reconhecemos a necessidade de desenvolvermos ações afirmativas, para que se ponha fim a toda forma de discriminação existente contra os negros. (...)

A história econômica e social brasileira deve seu desenvolvimento a 400 anos de escravidão. Após a abolição, em 1888, o início do processo de mecanização da lavoura e a incipiente industrialização, nos primeiros anos do século XX, consolidou-se a situação de dominação e exclusão da mão de obra negra, que foi entregue à sua própria sorte. O trabalhador negro foi mais uma vez condenado a ocupar o último estrato da pirâmide social: grandes fazendas e indústrias privilegiavam o trabalhador europeu e reservavam aos escravos libertos e seus filhos à atividade braçal; com a pior remuneração. A ignorância oficial, preservada durante séculos, contribuiu para consolidar a dívida social e política para com os negros e difundir a imagem equivocada de uma democracia racial. (...)

Na atualidade, práticas discriminatórias ainda são a triste realidade de milhões de brasileiros, negros e negras. (...)

Apesar do empenho de tantos grupos para denunciar a exclusão social e garantir a igualdade de condições, nascer negro está relacionado à probabilidade de ser pobre. Esta situação não pode ser tratada como simples herança da escravidão. O racismo é recriado e alimentado a cada dia, reforçando um ciclo cumulativo de desvantagem para os negros. As manifestações de racismo causam danos materiais, simbólicos, políticos e culturais por vezes irreversíveis para toda a população negra e agridem, acima de tudo, a essência da democracia. Valor político que orienta a atuação dos membros da Coligação Lula Presidente. (...)

A exclusão social a que a população negra é submetida transparece não apenas no raro acesso de negros a cargos de direção, mas também na idade precoce com que uma maioria de crianças negras entra para o mundo do trabalho, nas constantes e injustificáveis diferenças salariais entre funcionários que desempenham as mesmas funções e possuem o mesmo grau de escolaridade, e na evidente falta de critérios objetivos na admissão, contratação e demissão de trabalhadores negros. (...)

O sistema educacional no Brasil reproduz com frequência práticas discriminatórias e racistas (...)

A cultura expressa a identidade de um povo. No caso do Brasil, é da interseção e coexistência de tantas tradições em território nacional que surgiu o caldeirão cultural. Dele, fazem parte hábitos e tradições africanas que devem ser preservados, como resgate histórico e ferramenta para garantir dignidade à população negra. Os meios de comunicação, no entanto, reforçam a imagem do negro de maneira estereotipada e discriminatória, produzindo efeitos perversos que vão contra a tentativa de fortalecer a identidade positiva dessa população. A cultura deve ser considerada, antes de tudo, fonte de determinação e autoestima. É função do poder executivo desenvolver ações que propiciem um novo paradigma de visibilidade e valorização da cultura negra".

de governo[270] com a promoção de medidas que deveriam ir ao encontro de tais reivindicações. Entre essas medidas, o compromisso de *voltar-se para a África*.

"Nada mais natural, uma vez que a referência à África no Programa de Governo é eco de um diálogo de mais de duas décadas do PT com organizações negras", diz Edson Cardoso.[271]

Cardoso recorda que o PT não surge apenas no ABCD[272] paulista.

---

[270] No tocante aos compromissos, o encarte "Brasil Sem Racismo", do Programa de Governo Lula Presidente, dispõe, em tom geral, o seguinte:

"O reconhecimento do racismo como crime e a urgência de medidas que coíbam manifestações discriminatórias ocupam, dia após dia, a agenda política mundial. O governo Lula vai buscar incansavelmente formas de eliminar o racismo estrutural, unindo forças com aqueles que acreditam que um outro mundo é possível: um mundo onde equidade e justiça social deixem de ser um sonho para se transformarem em fatos concretos. (...) Entre as conquistas legais e a realidade vivida pela população brasileira, ainda existe uma larga distância. Para superar esta realidade é necessário ir além da adoção de políticas antidiscriminatórias. É necessário combiná-las com políticas públicas nas diversas áreas e adotar um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil, economicamente viável, ecologicamente sustentável e racial e socialmente justo. (...)

Ações afirmativas têm sido apresentadas como medidas de enfrentamento da desigualdade racial. No entanto, para a superação do racismo, tornam-se necessárias medidas reparatórias sob a forma de políticas públicas efetivamente comprometidas com a resolução dos problemas nos âmbitos social, econômico e cultural".

Objetivamente, os compromissos anunciados são, entre outros,

"no capítulo 5, relativo a Trabalho/Emprego e Renda - Incrementar incentivos a empresas privadas que desenvolvam programas de igualdade racial e diversidade étnica;

no capítulo 5.5, relativo a Cultura e Comunicação - Desenvolver programas que assegurem igualdade de oportunidade e de tratamento nas políticas culturais, bem como a proteção das manifestações culturais afro-brasileiras e seus templos;

no capítulo 5.11, relativo a Governo e Sociedade - O incremento de políticas públicas voltadas à população negra será imperativo na agenda programática dos ministérios durante o governo Lula, sempre em contato com a sociedade civil, em especial com o Movimento Negro e todas as instituições que apontam caminhos para superar a exclusão dos negros no Brasil. Nosso governo convocará as instituições do Estado e da Sociedade para participarem de um amplo debate sobre o racismo e para se empenharem na sua superação".

[271] Edson Cardoso, entrevista concedida em 17/3/2006. Edson Lopes Cardoso é natural de Salvador(BA), mestre em Comunicação(UnB) e editor do jornal Ìrohìn. Ativista do Movimento Negro, foi coordenador da Comissão do Negro do PT-DF e membro da Executiva Regional de 1984 a 1987. Foi chefe de gabinete do Dep. Florestan Fernandes (PT-SP), de 1992 a 1995, e assessor de relações raciais dos parlamentares petistas Ben-Hur Ferreira e Paulo Paim (na mesa diretora da Câmara e do Senado). Foi membro da executiva nacional do MNU (1989 a 1995). Editou os jornais Raça & Classe (1987) e Jornal do MNU (1989-1995).

[272] Referência às quatro cidades vizinhas à cidade de São Paulo, que são Santo André, São Bernardo, São Caetano e Diadema, onde, devido à alta concentração de fábricas, sobretudo de automóveis e autopeças, foi gestado o sindicalismo brasileiro e o próprio PT.

Ele é resultado do sindicalismo organizado durante o período da ditadura, mas também das diferentes lutas sociais que o movimento social[273] travava desde a década de 1970. Entre elas, singulariza a luta do Movimento Negro, cuja constituição, como organização em nível nacional, data de 1978,[274] cerca de dois anos antes da fundação do próprio PT. Por essa razão, foram logo criadas, dentro do novo partido, inúmeras comissões que tinham por objetivo preservar a vinculação com o movimento social e servir-lhe de porta-voz. Em todo o Brasil foram instaladas Comissões do Negro, formadas, em geral, por integrantes do Movimento Negro, que se encarregavam do diálogo entre o partido e as estruturas do Movimento. No final da década de 1980, essas comissões já demonstravam sinais de fragmentação, e algumas lideranças negras acabaram por afastar-se,[275] alegadamente por entenderem que, "via PT,[276] não se avançaria na luta contra o racismo".[277] Com efeito, o PT viria a criar uma Secretaria Nacional de Combate ao Racismo apenas no ano de 1995, por ocasião de seu X Encontro Nacional.[278]

---

[273] Edson Cardoso lembrou que também participaram da constituição do PT os ecologistas e os movimentos de mulheres contra a carestia, entre outros (Cardoso, entrevista citada).

[274] Trata-se da criação do Movimento Unificado Contra a Discriminação Racial, em 18/6/1978, rebatizado, em seguida, como MNUCDR,e depois convertido, em 1979, em MNU.

[275] Segundo Dagoberto Fonseca, "o PT perde com a saída desse pessoal, os intelectuais negros, a construção teórica sobre as questões raciais, que são preteridas pela ideologia de classe. O PDT, no RJ, avança com Leonel Brizola, Abdias Nascimento, Darci Ribeiro e Carlos Alberto Caó, mas também não prospera. Então o PT é a única referência, até porque os negros do PMDB não estavam interessados nos temas raciais; estavam pensando na máquina pública/empregabilidade da população negra. (...) A intelectualidade negra abandona a estrutura do PT porque não são ouvidos, [porque] são colocados de maneira marginal. Alguns – um ou dois, orgânicos, vão se mantendo fiéis à estrutura partidária, porque entendem que a única maneira de fazer a mudança estrutural que o Brasil precisa é via partido político. E o PT ainda é o partido de ponta, com possibilidade de fazer isso. Lutar nas trincheiras do Partido para poder conscientizá-los, aos do Partido, sobre os temas raciais. A criação da Seppir, por exemplo". Fonseca, entrevista concedida em 23/3/06.

[276] Edson Cardoso observa que o Movimento Negro mantinha e segue mantendo o diálogo com outros partidos políticos brasileiros, e alguns avanços alcançados no período do Governo Fernando Henrique Cardoso foram resultado do diálogo entre o PSDB e o Movimento Negro (Cardoso, entrevista citada). Também a Ministra Matilde Ribeiro reconheceu haver, dentro do Movimento Negro, representantes de distintas correntes políticas, inclusive "setores de direita", alguns vinculados a outros partidos políticos. Todas teriam, em comum, a plataforma de "inclusão do negro como cidadão na vida política brasileira" (M. Ribeiro, entrevista concedida em 22/3/2006).

[277] Cardoso, entrevista citada.

[278] Silva, 2004, p. 12.

Independentemente da forma como o fez, o fato a registrar, sublinha Cardoso, é que o PT manteve sempre algum tipo de diálogo com os representantes do Movimento Negro, sobretudo por intermédio de seus próprios militantes negros.[279] Pôde, dessa forma, assimilar a pauta do Movimento, no tocante, por exemplo, à introdução dos conteúdos referentes à África nos currículos escolares[280] e à proposta de revisão das modalidades de relacionamento com o continente africano.[281]

> Não admira que o Presidente Lula, que vem de um partido que atravessou décadas no diálogo com o Movimento Negro, incorporasse, em seu programa, a proposta do *voltar-se para a África*. O encarte Brasil sem Racismo foi formulado pelos negros do PT, que tudo que pensam da questão racial é resultado do diálogo com o Movimento Negro.[282]

Matilde Ribeiro, que assumiu em 21 de março de 2003 a então criada Seppir, foi uma das responsáveis pela elaboração do encarte "Brasil sem Racismo", e corrobora a análise acerca da influência das organizações negras na formulação da plataforma de Governo do Governo Lula. Reconhece especificamente que

> (...) a equipe [responsável pela preparação do "Brasil sem Racismo"] fez uma análise do acúmulo que o Movimento Negro, independente de partido, teve no Brasil, trazendo demandas para instituições sindicais, partidárias e o Governo. Essa trajetória é bem antiga. O Movimento Negro data da época da escravidão, e,

---

279 Segundo Dagoberto Fonseca, "os que ficaram fazem a ponte com os que saíram. Os que ficaram conseguiram construir uma identidade de luta dentro do Partido" (Fonseca, entrevista citada).

280 Edson Cardoso (2004, p. 116) aponta, a propósito, que a assimilação da pauta do Movimento Negro pelo PT é, no entanto, parcial e seletiva, uma vez que, em 9/1/2003, portanto, logo no início de sua gestão, o já então Presidente Lula, ao sancionar a Lei nº 10.639, sobre o ensino da História e Cultura Afro-brasileiras, vetou alguns dos artigos do projeto de lei aprovado no Congresso Nacional, entre os quais um que obrigava a participação das entidades negras nos cursos de capacitação dos professores que ministrariam os cursos de História da África e da presença africana no Brasil.

281 Por ocasião do 6º Encontro Nacional do PT, realizado em junho de 1989, aprovou-se o documento "As bases de ação do Programa de Governo", com um capítulo exclusivo sobre "Negros", que continha os princípios para a atuação do Governo PT, entre os quais: apoio às lutas dos povos oprimidos da África, dos negros da Diáspora e o repúdio aos países que tenham institucionalizado qualquer tipo de discriminação; reorientação das prioridades da política externa em relação ao continente africano.

282 Cardoso, entrevista citada.

> no período contemporâneo, desde a criação do Movimento Negro Unificado, há outros marcos que levam à elaboração de uma plataforma para candidatos e governos, por exemplo, a realização da Marcha Zumbi, em 1995, quando o Movimento Negro chegou até o Governo e apresentou suas propostas. O 'Brasil Sem Racismo' é uma síntese de tudo isso.[283]

Ribeiro também valorizou o papel da Conferência de Durban[284] na preparação do programa[285] ao sublinhar que "[a Conferência] acabou movimentando o Brasil. O entendimento que tivemos foi de que a Conferência, propositalmente realizada na África, dinamizou processos políticos". [286]

---

283 Ribeiro, entrevista citada.

284 Trata-se da III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, organizada pelas Nações Unidas, na cidade de Durban, África do Sul, em agosto/setembro de 2001.

285 Sobre a Conferência de Durban, o encarte "Brasil Sem Racismo", do Programa de Governo da Coligação Lula Presidente, registra que: "Os debates após a conferência contribuíram para o estabelecimento de uma relação mais objetiva entre escravidão e racismo, entre tráfico de negros e discriminação. Mais do que resultado do regime escravocrata, o racismo passou a ser encarado nas Américas como parte integrante da escravidão, o que figura como ponto de partida de todo mecanismo discriminatório: o lugar de qualquer cidadão é definido de acordo com a cor de sua pele. Historicamente, em nosso continente, a cor da pele dos negros determinou não apenas o lugar físico – a senzala – como também o lugar social a eles permitido.

No documento oficial brasileiro, [levado a Santiago, onde se realizou a Conferência Preparatória das Américas] é reconhecida a responsabilidade histórica pelo escravismo e pela marginalização econômica, social e política dos descendentes de africanos. Além disso, é recomendada oficialmente a inclusão no Código Penal Brasileiro de agravantes de crimes como o racismo, a xenofobia e outras formas de intolerância.

A Conferência de Durban refletiu positivamente na política nacional. O governo brasileiro desencadeou uma série de iniciativas e estratégias compreendidas como ações afirmativas. O Plano Nacional de Direitos Humanos, lançado no primeiro semestre, trouxe algumas das propostas relacionadas à eliminação do racismo. Medidas de ação afirmativa foram sugeridas pelos Ministérios da Cultura, da Educação, do Trabalho e do Desenvolvimento Agrário, mas ainda dependem de aprovação para serem implementadas, o que não se concretizará na atual gestão [de FHC].

Cabe ao nosso futuro governo balizar as proposições em curso, visando ao encaminhamento das propostas incorporadas à Declaração de Durban".

286 Em entrevista a Carolina Cantarino (2003), Deise Benedito, à época coordenadora de articulação política e de direitos humanos da ONG Fala Preta!, comentou que "Durban sinaliza um consenso sobre a necessidade de se implantar ações afirmativas no Brasil". O então Assessor da Secretaria de Direitos Humanos do Ministério da Justiça, Ivair Augusto Alves dos Santos, declarou também a Cantarino (2003) que "o mais importante da participação brasileira na Conferência Mundial de Durban seria o processo de mobilização nacional sobre a temática do racismo".

Sobre a referência à *volta à África* no Programa de Governo, indicou que

> (...) ao longo da estruturação do Movimento Negro no Brasil, houve sempre uma compreensão de que a libertação e a inclusão da população negra no sistema político dos países era um elemento fundamental para a constituição da democracia. A África sempre se apresentou ao Movimento Negro por diferentes caminhos, mas como sendo uma referência existencial para os afro-brasileiros, considerando o histórico da escravidão. Ao longo da história, foi sendo construída uma crítica contundente contra o Estado brasileiro, considerando a forma como tratou os africanos escravizados e seus descendentes no Brasil. A partir desse campo, a relação com a África sempre foi tratada como um eixo estruturante, um eixo existencial, embora às vezes de maneira muito romântica.[287]

Os testemunhos citados contam um pouco das relações do PT com o Movimento Negro. Eles cobrem, no entanto, uma época bastante mais recente de uma história quase centenária de afastamento e de cooperação entre os partidos políticos brasileiros e os representantes das organizações negras, que se constituíram no país desde o início do século XX. Antes de passar a um relato dessa história, convém buscar conhecer a trajetória percorrida pelo Movimento Negro ao longo desse período.

A HISTÓRIA DO MOVIMENTO NEGRO

Inicialmente, registre-se a ocorrência de duas matrizes distintas para explicar a gênese dos modernos movimentos sociais negros no Brasil[288] e, consequentemente, o conteúdo de suas respectivas agendas e reivindicações, inclusive no que diz respeito às referências africanas.

A primeira remete ao período colonial e ao protesto dos escravos.[289] Nos anos de 1880, assistiu-se à ampliação da participação dos

---

287 Ribeiro, entrevista citada.

288 Ver Osmundo de Araújo Pinho. O sol da liberdade: Movimento Negro e a crítica das representações raciais. 2003.

289 Antonio Ozaí da Silva (2004) indica que esse protesto assumia formas passivas, como o suicídio e o assassinato de recém-nascidos escravos, e ativas, como a resistência coletiva.

negros no processo abolicionista e também das fugas em massa como forma de resistência.[290] A Proclamação da República, que logo se seguiu à Abolição, não mudou, todavia, a situação política e social do "povo negro e pobre, [que] permaneceu excluído da política institucional".[291] Nesse contexto, coube aos negros letrados desenvolver a resistência em torno de uma imprensa negra dinâmica, surgida nas primeiras décadas do século XX.[292] Propunham uma organização racial que não confrontasse a sociedade branca e privilegiavam os temas relativos à educação, ajuda mútua e projetos de solidariedade.[293] Nessa época, "falava-se em organização e conscientização dos *homens de cor*: [pois] só mais tarde o termo *negro* passou a ser aceito".[294]

Na esteira dessas iniciativas em torno da imprensa escrita negra, articulou-se um amplo movimento de massas, que levou à criação da Frente Negra Brasileira, fundada em 1931, com o propósito de lutar contra a segregação espacial e social dos negros, além de promover sua organização coletiva em defesa de interesses específicos. A FNB chegou a registrar-se como partido político, reuniu centenas de milhares de associados e reclamava justiça social e a inserção do negro na sociedade capitalista, essencialmente por intermédio da educação, que permitiria superar a situação de inferioridade social em que o negro se encontrava. Seu projeto era nacionalista, pela integração e assimilação dos negros na sociedade, o que significa dizer que descartava "a mobilização pela defesa das formas culturais africanas, como o candomblé e a umbanda, vistas como resquícios primitivos, apesar de cultuadas pela elite intelectual brasileira branca".[295] A FNB foi declarada ilegal em 1937.

Após a experiência do Estado Novo, e no contexto da industrialização e modernização do Estado brasileiro, os negros dividiram-se entre

---

[290] A propósito de alguns trabalhos que oferecem uma nova historiografia sobre a experiência escrava na história da escravidão no Brasil, ver: LARA, Silvia Hunold. Na perspectiva dos escravos. In: Teoria e debate. [on-line], n. 45, jul./set. Fundação Perseu Abramo, 2000.

[291] Silva, 2004, p. 6.

[292] Idem, p. 8-9. Entre os expoentes dessa imprensa, contam-se: O Menelik (1915), A Rua (1916), O Alfinete (1918) e O Getulino (1924).

[293] ANDREWS, 1991, apud SILVA, 2003, p. 217.

[294] Silva, 2004, p. 9.

[295] Guimarães, 1999, p. 210.

o populismo trabalhista e um número crescente de organizações negras que se formaram, nas décadas de 1940 e 1950, com o propósito de construir um tipo de identidade racial negra, capaz de destruir o "mito da inferioridade racial, fruto das teorias racistas do século anterior que continuavam a permear o imaginário nacional".[296] Os discursos dos líderes negros da época eram, no entanto, cuidadosos no tocante à polarização do debate racial, e as entidades negras, com espírito "humano, democrático e universalista",[297] anunciavam, em seus estatutos, estarem abertas a negros, brancos e pardos. Frisavam, ademais, sua independência em relação aos partidos políticos.[298]

O fim da Era Vargas coincidiu, assim, com um ambiente mais propício à mobilização dos negros e à ascensão social de alguns deles, principalmente pelo acesso a cursos universitários. No Brasil, foram anos de um "Renascimento Negro",[299] embora, como aponta Joselina da Silva, persistisse a

> (...) tensão entre as denúncias de racismo, de discriminação racial e exclusão em que eram colocados os negros e a reiterada afirmação da especificidade racial do Brasil, no que tangia à miscibilidade cultural e racial garantidoras de paz entre negros e brancos.[300]

No exterior, eram anos marcados pelos conflitos raciais nos Estados Unidos, pelo início do processo de independência na África e, sobretudo, por reflexões sobre o racismo, inspiradas pelo fenômeno nazista.

Em 1945, Abdias Nascimento criou o TEN,[301] no mesmo ano em que se realizou a primeira Convenção Nacional do Negro Brasileiro. O TEN formulou uma agenda antirracista, contrária ao ideal do branqueamento[302] da população brasileira, à aceitação dos valores estéticos bran-

---

296 Ver Silva, 2003, p. 219. Nesse trabalho, a autora estende-se em relatos e comentários sobre as múltiplas organizações negras que atuaram no Brasil nos anos 40 e 50.

297 Silva, 2003, p. 224.

298 Idem, p. 221.

299 Ibidem, p. 218.

300 Ib., p. 223.

301 Abdias Nascimento (2000, p. 206) conta que "o TEN nasceu para contestar a discriminação, formar atores e dramaturgos afro-brasileiros e resgatar uma tradição cultural cujo valor foi sempre negado ou relegado ao ridículo pelos nossos padrões culturais: a herança africana na sua expressão brasileira".

302 Sobre as teorias raciais ver SCHWARCZ, Lilia Moritz. As teoriais raciais, uma construção histórica de finais do século XIX..., In: SCHWARCZ, L. M.; Queirós, R. S. Raça e diversidade, s/d.

cos[303] e à detração da herança cultural africana,[304] embora ainda com uma ideologia predominantemente nacionalista e integracionista.[305] Cerca de trinta anos depois, o próprio Abdias Nascimento viria a classificar de "demasiadamente conciliador o comportamento [dos negros e do TEN] para com a posição dos brancos liberais".[306]

A partir de 1964, todas as atividades e manifestações de caráter antirracista foram banidas, e até a rubrica *raça* foi retirada do censo de 1970.[307]

Só mais recentemente,[308] portanto, as referências a essa resistência negra ativa e engajada na afirmação de sua identidade racial de origem africana foram recuperadas[309] e, ao mesmo tempo, acrescidas pelas narrativas acerca do Quilombo de Palmares e de seu líder militar, Zumbi dos Palmares, morto em 1695.

> O quilombo passa a representar um modelo alternativo de organização da sociedade que desafiou os pode-

---

303 D'Adesky (2006, p. 14) explica que "a desvalorização dos atributos físicos africanos limita em muito a possibilidade de um indivíduo que os possui conseguir se constituir em objeto de afeição mútua, como igual, por parte de outros indivíduos dessa mesma sociedade, sejam eles brancos ou negros". Ele acrescenta que essa é uma realidade "cruel, crudelíssima para uma sociedade na qual o elogio da miscigenação ainda campeia".

304 D'Adesky (2006, p. 25) aponta que "o menosprezo de uma cultura, de um modo de vida, a falta de reconhecimento adequado da imagem da pessoa e de seu grupo, configuram privações de oportunidades iguais e causam danos psicológicos, sob a forma da tortura de uma baixa autoestima".

305 Guimarães, 1999, p. 210-12.

306 Nascimento, A. *Teatro negro no Brasil, uma experiência sociorracial*. In: *Revista Civilização Brasília*, n. 2, caderno especial, 1968. (Apud SILVA, 2003, p. 217).

307 Silva (2004, p.11), Semog e Nascimento (2006, p. 165) esclarecem que foi precisamente no dia 10 de março de 1969, que o governo Médici proibiu a publicação de notícias sobre índios, esquadrão da morte, guerrilha, Movimento Negro e discriminação racial.

308 Foi a partir do final dos anos 70 que as organizações do Movimento Negro recuperam a memória de Zumbi dos Palmares e propuseram a celebração do Dia da Consciência Negra, em 20 de novembro – data da morte de Zumbi, em substituição às festividades do Dia da Abolição, 13 de maio, de forma que "o 20 de novembro tornou-se a data principal do reinvestimento simbólico/histórico da política afrodescendente no Brasil" (Pinho, 2003, p.2).

309 Guimarães (1999, p. 58) comenta que "as novas formas culturais do Movimento Negro na América Latina e no Brasil têm enfatizado o processo de reidentificação dos negros, em termos étnico-culturais. Ao que parece, só um discurso racialista de autodefesa pode recuperar o sentimento de dignidade, de orgulho e de autoconfiança, que foi corrompido por séculos de racialismo universalista e ilustrado. O ressurgimento étnico é, quase sempre, amparado nas ideias gêmeas de uma terra a ser recuperada (quilombos), e de uma cultura a redimir e repurificar, no contato com uma África imaginária, a África trazida e mantida como memória. Essa pauta concreta e popular do antirracismo é repelida por muitos brasileiros de boa fé, nacionalistas de diversas extrações políticas, que acreditam no antirracismo oficial e mitológico do Brasil".

> res coloniais e reinventou um mundo africano. (...) A utopia afrodescendente passa, assim, a incorporar um modelo histórico como referência no passado para a possibilidade de futuro.[310]

A partir dos anos de 1980, e sob a inspiração dessa mesma resistência ativa, o Movimento Negro voltou a assumir o discurso racialista[311] e multicultural que caracterizou o período do TEN. Desde então, a luta contra a segregação e a discriminação, mais a luta pela recuperação da autoestima são objetivos reinterpretados segundo o ideário multiculturalista, que defende a revalorização da herança africana, ao mesmo tempo em que procura desvencilhá-la das adaptações e dos sincretismos com a cultura nacional brasileira.[312]

A segunda narrativa de fundação dos movimentos sociais negros associa o Movimento Negro moderno aos movimentos sociais que surgem no período da redemocratização do Brasil e se apresentam como novos atores políticos na cena pública nacional. Como parte desse conjunto de novos atores, os movimentos sociais negros passam por um processo de redefinição de seus temas e de suas pautas, tornadas questões públicas, de interesse do conjunto da sociedade. No caso do Movimento Negro, tratar-se-ia do "redirecionamento de questões da esfera privada – a cor da pele, o racismo operando no plano das relações interpessoais, a religião afro-brasileira (...) para a arena pública, através da inclusão de discursividades negras".[313]

---

310 Pinho, 2003, p. 2.

311 Guimarães (1999, p. 27) recomenda que "por racialista, entenda-se a evocação do carisma da raça negra e a formação de uma identidade racial negra". Nesse sentido, utiliza os termos racialismo e racialista, como ele próprio registra, tal como Kwame Anthony Appiah os utiliza, para referir-se à doutrina segundo a qual "há características hereditárias, partilhadas por membros de nossa espécie, que nos permitem dividi-la num pequeno número de raças, de tal modo que todos os membros de uma raça partilhem entre si certos traços e tendências que não são partilhados com membros de nenhuma outra raça. Esses traços e tendências característicos de uma raça constituem, na perspectiva racialista, uma espécie de essência racial: [essa essência] ultrapassa as características morfológicas visíveis – cor de pele, tipo de cabelo, feições faciais – com base nas quais fazemos nossas classificações formais" (APPIAH, 1992, p. 4-5, apud GUIMARÃES, 1999, p.27). Mas Guimarães (1999, p.195) entende ser essa essência definida pela "cultura", consistindo em valores morais, intelectuais e culturais. Também explica racialismo como "crença na existência de raças humanas, o que, a princípio, não constitui racismo, ou seja, não significa acreditar na inferioridade moral, intelectual ou cultural de alguma raça".

312 Guimarães, 1999, p. 210-212.

313 Pinho, 2003, p. 4.

Segundo Guimarães, essa nova agenda "irá desembocar, mais tarde, na reivindicação de políticas corretivas, compensatórias ou afirmativas, voltadas para a população negra".[314]

Essas duas histórias sobre o surgimento dos movimentos negros, com duas ênfases distintas, foram construídas em torno de dois conjuntos de temas – os de viés racialista ou cultural, que recuperam essencialmente os elementos identitários da africanidade e da história, e os de viés político, associados principalmente às desigualdades raciais, que passaram a receber tratamento qualitativo e quantitativo aprimorado em novas pesquisas produzidas no país.[315] Tais divisão e distinção não devem, todavia, ser consideradas definitivas ou estanques.

Guimarães, por exemplo, prefere propor que se resuma a agenda ou programa das mais diferentes tendências do Movimento Negro a um combate antirracista em três frentes:

> i) recuperação da autoestima negra, por meio da modificação de valores estéticos, da reapropriação de valores culturais, da recuperação de seu papel na história nacional e do avivamento do orgulho racial e cultural; ii) combate à discriminação racial, por meio da universalização da garantia dos direitos[316] e das liberdades individuais, incluindo os negros, mestiços e pobres; iii) combate às desigualdades raciais, por meio de políticas públicas que estabeleçam, a curto e médio prazos, um maior equilíbrio de riqueza, prestígio social e poder entre brancos e negros.[317]

---

314 Guimarães, 1999, p. 211.

315 Vários autores mencionam o impacto de novas pesquisas na áreas de ciências sociais e economia sobre os estudos da questão racial no Brasil. A primeira delas terá sido a própria pesquisa encomendada pela UNESCO, em 1950, que negou a tese dominante, no Brasil e no exterior, que dava conta de um paraíso racial no Brasil, ao revelar a existência de preconceito racial no país. Nos anos 70 e 80, há um aumento sensível da quantidade e qualidade dessas pesquisas, cada vez mais associadas, por exemplo, ao campo da Economia, e não mais apenas ao campo da Sociologia e da Demografia (SANTOS, 2005, p. 11-12). Dzidzienyo (separata, p.199) também concorda que, a explicar o fato de a tese da democracia racial ter prevalecido, por muitos anos, no Brasil e no exterior, entre acadêmicos e não acadêmicos, estaria a "ausência, até os anos 80, de dados quantitativos que evidenciariam os amplos padrões de desigualdades (...) entre as raças".

316 Sobre o conjunto de direitos e as representações específicas das desigualdades com que se confrontam os negros brasileiros, ver D'Adesky, 2006, capítulo 5 – Reconhecimento e igualdade: distinção e conformidade, e capítulo 6 – Reconhecimento e liberdade de realização de si.

317 Guimarães, 1999, p. 212.

Jocélio Santos entende que, ao contrário das décadas anteriores, na de 1990, "as reivindicações dos movimentos negros privilegiam menos o resgate histórico e cultural que a busca de reafirmação da cidadania".[318]

Michel Hanchard sublinha, também, a transição na ênfase ideológica e na ação política do Movimento Negro, embora não reconheça a plena adesão das organizações negras brasileiras a essa nova agenda política.[319] Afirma que os movimentos integrativos ou assimilacionistas, da primeira metade do século XX, foram substituídos, na década de 1970, pelos movimentos "afro-marxistas contemporâneos",[320] que desenvolveram uma crítica global à sociedade, em oposição à agenda do período anterior. Como ponto fundamental da nova ação política, grande parte desses movimentos concentrou-se nas demandas culturais, associadas às raízes africanas e à invocação da negritude para definição do sujeito político negro.

A seu ver, o culturalismo passou a prevalecer nos discursos sobre questões raciais, a tal ponto de o autor sublinhar o que considerou a fetichização dos elementos culturais, em detrimento de componentes, tais como, desobediência civil, boicotes ou luta armada. Na sua opinião, a fetichização dos elementos culturais passou a fazer parte da ideologia nacional, formatando a consciência racial brasileira, que acabou "contaminada pela perspectiva exotizante e alegórica dos estudos afro-brasileiros".[321] Segundo Hanchard, a ênfase na cultura, definida como cultura negra,[322] seria ainda amplamente dominante, servindo para "imobilizar o negro como protagonista político e mumificar as práticas culturais como sobrevivências africanas".[323] Para o autor, o Movimento não foi capaz de concentrar seus esforços nas "lutas contemporâneas, recorrendo a pro-

---

318 Santos, 2005, p. 198.

319 Escreveram contra os argumentos de Hanchard, entre outros, FRY, Peter. O que a Cinderela Negra tem a dizer sobre a política racial brasileira. Revista USP, n. 28, p.122-135, [s.d.] e BAIRROS, Luiza. Orfeu e poder: Uma perspectiva afro-americana sobre a política racial no Brasil. Afro-Ásia, n. 18, p. 227-234, 1996.

320 Hanchard, 2001 (apud PINHO, 2002).

321 Idem.

322 Hasenbalg (1998, p.243) aponta o "caráter ambivalente dos usos da cultura negra. Para muitos militantes negros essa cultura se constitui no principal instrumento de resgate da autoestima e da reconstrução positiva de uma identidade racial abalada pela ideologia do branqueamento. Ao mesmo tempo, a cultura negra pode florescer a até ser oficialmente promovida em contextos caracterizados pelo domínio de oligarquias regionais e de práticas de clientelismo político".

323 Pinho, 2003.

testos de natureza apenas simbólica, em que a cultura afro-brasileira passou a ter papel preponderante".[324]

Ainda que não se queira, nem tampouco seja necessário, buscar uma interpretação consensual acerca da agenda do Movimento Negro, ou das múltiplas organizações que o integram, o recurso às duas tradições, a racialista/culturalista e a política, ajuda a identificar os vínculos que o Movimento Negro estabeleceu com a África e com temas africanos.

O MOVIMENTO NEGRO E A ÁFRICA – VOLTAR-SE PARA A ÁFRICA

Conforme a tradição racialista/culturalista, a "utopia afrodescendente"[325] recupera a África e as raízes africanas, ao mesmo tempo em que a ela retorna. Dagoberto José Fonseca[326] recorda que os africanos que aportaram no Brasil desde o século XVI guardaram a lembrança das terras de onde partiram. Com a transmissão oral e a perpetuação das tradições culturais, os africanos e seus descendentes já nascidos no Brasil desenvolveram uma referência mítica relativamente ao continente africano,[327] ao mesmo tempo em que sonhavam com a possibilidade de um possível retorno.[328]

> A tentativa dos negros de recuperar e manter vínculos com o continente africano sempre esteve na origem dos movimentos negros brasileiros e das pessoas que deles participavam. [Trata-se de] um retorno ao continente

---

324 Silva, 2003, p.217-218.

325 Pinho, 2003, p.2.

326 Dagoberto José Fonseca é professor-doutor da Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista, Unesp, e Coordenador Geral e Executivo do Núcleo Negro da Unesp para a pesquisa e extensão (Nupe). Teve larga participação, desde a década de 1980, na militância do Movimento Negro, sobretudo junto às Pastorais do Negro. Foi seu colaborador, ministrando e participando de diversos cursos e oficinas para dirigentes e militantes de base das entidades negras do Estado de São Paulo.

327 O Professor Dagoberto Fonseca insistiu no caráter mítico da referência à África, pelos negros, desde o período colonial, ao qual viria a agregar-se, posteriormente, também um caráter místico, marcado pela contemplação e devoção. Em qualquer dos casos, explicou, a África é uma presença constante na história daqueles que lutaram contra a escravidão e depois contra o racismo no Brasil, até os dias de hoje.

328 Alguns deles de fato voltaram. Trata-se dos retornados ou agudás, que acabaram por criar comunidades de negros brasileiros na costa ocidental da África, em particular no Benin e na Nigéria.

africano. Um retorno mítico[329] e um retorno místico[330] - o lugar onde corre o leite e o mel. Uma terra, de fato, onde não havia os conflitos conhecidos no Brasil – os conflitos de ordem racial, econômica e política. (...) No início do século XX, observava-se, nessa resistência, a manutenção do vínculo com a África, até porque, no final do século XIX, em função dos movimentos abolicionistas, alguns negros conseguiram voltar [para África] – os agudás. Para aqueles que não conseguiram voltar, essa referência permanece até hoje.[331]

Desde então, segundo Fonseca, os negros brasileiros reafirmam sua vinculação identitária com a África e proclamam o propósito de estreitar relações com os povos africanos. Por isso, explica, a formulação *voltar-se para a África*, que é própria do imaginário negro brasileiro[332] e, como tal, aparece inscrita no Programa de Governo da Coalização Lula Presidente.

A despeito, no entanto, das referências míticas e místicas à África, Fonseca também reconhece que "a África acabou por ficar muito distante"[333] e, mais recentemente, o Movimento Negro brasileiro voltou-se para as questões internas de interesse para as populações brasileiras descendentes de africanos. "A África passa a ser aqui".[334]

---

329 Mítico = Que diz respeito aos mitos, ou é da natureza deles; fabuloso. In: *Dicionário Michaelis* – Dicmaxi, Michaeles Intranet.

330 Místico = 1 Que diz respeito à vida espiritual. 2 Que se refere à vida religiosa. 3 Que se relaciona com o espírito, e não com a matéria. 4 Dado à vida contemplativa e espiritual. 5 Misterioso, alegórico, figurado (falando das coisas religiosas que envolvem razão oculta e incompreensível). In: *Dicionário Michaelis* – Dicmaxi, Michaeles Intranet.

331 Fonseca contou ter vivido pessoalmente, em visita a Angola, a experiência do retorno à África e do acolhimento, naquele país, como um típico nativo. Entrevista citada.

332 Fonseca explica que, desde os anos 80, o Movimento Negro passou a ter "uma noção de que essa África [idílica] não existe, que só está na cabeça de cada um de nós, embora seja de fundamental importância marcar a África como o lugar da origem, para se recordar que não nascemos no Brasil como povo escravizado. Temos uma origem anterior, que vem com o dado da liberdade. É preciso voltar à África e recuperar a noção da liberdade original". Registra, a propósito, a importância das informações trazidas para dentro do Movimento Negro por aqueles que haviam vivido, como exilados, no continente africano. Suas informações teriam servido para "desconstruir a África que existia no nosso imaginário. Desconstrução de um mundo mítico e de uma identidade fantasiosa sobre a África". Ele comenta também terem sido "os norte-americanos [que] mostraram que não haveria mais a África como lugar da luta; que somos afro, filhos da Diáspora, e não africanos, e que nossa luta é nas Américas ... nos nossos países. O pan-africanismo passava [agora] pelas Américas e os encontros das culturas negras nas Américas são fundamentais para repensar a luta. É preciso o nosso fortalecimento nas Américas para aí darmos a contribuição que a África precisa. " (Fonseca, entrevista citada).

333 Fonseca, entrevista citada.

334 Idem.

> A partir do final da década de 70, através do MNU, a agenda que vinha orientando os ativistas – baseada na luta pelo reconhecimento social de uma identidade negra[335] – incorpora em sua pauta a questão das desigualdades resultantes, especificamente, do racismo. Desde os primórdios da década de 90, a questão das ações afirmativas, entendida como uma modalidade de políticas públicas, vai ser introduzida na agenda do antirracismo brasileiro.[336]

Molda-se, assim, uma nova agenda política das organizações negras. Nela, privilegiam-se os temas políticos contemporâneos, entre os quais a luta pelas reparações, em que as referências à África e aos temas africanos são reelaboradas e redefinidas, agora à luz dos debates acerca dos efeitos da escravidão e do colonialismo, bem como do neocolonialismo e da globalização, tanto para a própria África e para os africanos, quanto para os africanos da Diáspora.[337]

Ações afirmativas e reparações convertem-se nos ícones do Movimento Negro brasileiro, desde a Marcha Zumbi dos Palmares, em 1995,[338] passando por todo o processo preparatório da Conferência

---

335 Dzidzienyo (2005, p.252) sublinha que, nos últimos 25 anos, "a formação da identidade tornou-se um projeto para os movimentos sociais que desafiam a cultura hegemônica existente".

336 Declarações de Maria Palmira da Silva à reportagem de Carolina Cantarino (2003). Maria Palmira da Silva é professora universitária e autora de artigos sobre questões raciais. No mesmo sentido, ver Silva, 2004, e Cunha Jr., 2005.

337 Sobre o conceito de Diáspora africana e outras abordagens associadas ao tema, ver Harris, 1993. Na Introdução, Harris (p. 3) explica que o "conceito de diáspora africana engloba o seguinte: a dispersão global (voluntária e involuntária) dos africanos ao longo da história; o surgimento de um identidade cultural no exterior baseada em condições sociais e de nascimento; e o retorno físico e psicológico para a terra natal, África". No capítulo 2, *African Diaspora: concept and context*, seu autor, George Shepperson, sublinha que o termo coloca "ênfase na contribuição positiva dos homens e mulheres negros para a história mundial". Ele também sustenta que o termo *diáspora* só se aplica, de fato, aos judeus, mas que os autores de origem africana, que, a partir dos anos 50, começaram a usar a expressão, estavam "conscientes dos paralelismos relacionados à servidão, exílio forçado e ao desejo do retorno à terra natal que os Africanos no exterior compartilhavam com os judeus" (p. 46).

338 Em 1995, foi realizada, em Brasília, a Marcha Zumbi dos Palmares Contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida. Foi organizada pelo Movimento Negro brasileiro e teve como resultado a instalação, pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, do Grupo de Trabalho Interministerial, e também promoveu o início da implementação de políticas de ações afirmativas para a população negra no país. Dez anos depois, em 2005, realizou-se, novamente em Brasília, a Marcha Zumbi + 10.

de Durban,[339] até a realização da própria Conferência, em que a delegação brasileira teve presença destacada, cabendo-lhe, inclusive, a relatoria geral.[340]

Em seu resumo sobre as deliberações aprovadas em Durban, Edna Roland, relatora da Conferência, registra os seguintes pontos principais, que têm especial interesse para a agenda da política externa do Brasil para a África:

- institucionalizou-se o conceito de afrodescendentes, que se refere aos descendentes dos africanos escravizados, especialmente nas Américas. Dessa forma, o conceito não tem apenas uma referência geográfica, mas contém um sentido político que se liga à proposta das reparações;[341]
- as ações afirmativas foram reconhecidas como um meio preferencial de combate às desigualdades raciais;
- escravidão e tráfico de escravos foram declarados crimes contra a humanidade, principais fontes e manifestações do racismo e da discriminação racial;
- apelo aos Estados envolvidos com a escravidão e tráfico de escravos para honrarem a memória das vítimas e contribuírem para restaurar sua dignidade;
- reconhecimento de que as consequências passadas e contemporâneas do racismo colocam sérios desafios à paz e segurança global, à dignidade humana e à realização dos direitos humanos e liberdades fundamentais;

---

339 Em julho de 2001, realizou-se, na Universidade Estadual do Rio de Janeiro, a Conferência Nacional contra o Racismo e a Intolerância, que encerrou o processo de preparação da participação brasileira na Conferência de Durban.

340 Edna Maria Santos Roland, presidente da ONG “Fala Preta!” Organização de Mulheres Negras, foi relatora-geral da III Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata. Em 2006, era um dos cinco membros do Grupo de Especialistas Eminentes independentes para a implementação da Declaração e Programa de Ação de Durban, nomeados pelo Secretário-Geral das Nações Unidas.

341 Edna Roland (2006) lembra que o termo foi inicialmente institucionalizado para designar os descendentes de africanos nas Américas, mas, depois da constituição do Grupo de Trabalho Intergovernamental previsto no Programa de Ação de Durban, passou a incluir todos os descendentes da Diáspora africana.

- proposta para que os PEDs enfrentem os desafios da pobreza, marginalização, etc., por meio de iniciativas como a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (Nepad)[342] e outros mecanismos inovadores tais como o Fundo Mundial de Solidariedade para a Erradicação da Pobreza, e que os países desenvolvidos, as Nações Unidas e suas agências especializadas, como também instituições financeiras internacionais, ofereçam através dos seus programas operacionais novos e adicionais recursos financeiros para apoiar tais iniciativas;
- reconhecimento de que escravidão, tráfico de escravos e colonialismo contribuíram inegavelmente para a pobreza, subdesenvolvimento, marginalização, exclusão social, disparidades econômicas, instabilidade e insegurança, que afetam muitos povos de diferentes partes do mundo e requerem a adoção de programas para o desenvolvimento social e econômico em diversas áreas: tais como redução da dívida, erradicação da pobreza, fortalecimento das instituições democráticas, promoção do investimento estrangeiro, acesso a mercado, etc.;
- pedido aos Estados para concentrarem investimentos nos sistemas de saúde, educação, eletricidade, água potável, controle ambiental, como também outras ações afirmativas ou positivas em comunidades formadas primariamente de afrodescendentes.[343]

---

[342] Em sua página oficial, consta que a Nepad “é uma visão e um projeto estratégico para a renovação da África”, forjados a partir de um mandato conferido pela então Organização da Unidade Africana (OUA), aos Chefes de Estado da Argélia, Egito, Nigéria, Senegal e África do Sul, para “desenvolver(em) um projeto integrado de desenvolvimento socioeconômico para a África”. Em julho de 2001, a Cúpula da OUA adotou formalmente o projeto da Nepad. Seus principais objetivos são: erradicar a pobreza; lançar os países africanos, individual e coletivamente, em uma rota de desenvolvimento e crescimento sustentável; interromper a marginalização da África no processo de globalização e ampliar as condições para sua integração plena e positiva na economia global; e acelerar o empoderamento das mulheres. Como princípios, elegeram, entre outros, a boa-governação, como requisito básico para a paz, segurança e desenvolvimento político, social e econômico sustentável; a aceleração do processo de integração regional e continental; e o estabelecimento de uma nova parceria internacional que mude a relação desigual prevalecente entre a África e o mundo desenvolvido.

[343] Roland, 2001.

Pós-Durban, a agenda política do Movimento Negro brasileiro tornou-se, portanto, internacional e globalizada.[344] Nela, o papel da África é preservado, não mais como referência mítica, mas como parceira e aliada em uma luta, de escopo internacional, por medidas que visem a combater os efeitos do racismo e da discriminação racial, bem como da pobreza, na própria África e também nos países da Diáspora, onde estejam instaladas as comunidades afrodescendentes. Trata-se de uma agenda de interesses legitimamente compartilhados.

No tocante às reparações, por exemplo, há convergência em torno do princípio, embora estejam previstas distintas modalidades. No Brasil, reparação "é pensada como desigualdades entre brancos e negros, cabendo ao Estado brasileiro a responsabilidade histórica de combatê-las".[345] No caso da África, as reparações apontam, entre outras opções, para o perdão da dívida externa, por parte da comunidade internacional e dos países desenvolvidos, em particular, não apenas para reparar os efeitos da escravidão e do colonialismo, mas também do neocolonialismo. São nuanças decorrentes, essencialmente, dos diferentes contextos históricos que produziram e nutrem a necessidade de reparações, mas que não limitam possível combinação, no plano nacional e internacional, entre a agenda política do Movimento Negro contemporâneo e os eventuais parceiros que esse movimento possa identificar na África.

De qualquer forma, registre-se que, mesmo antes de Durban, os principais parceiros do Movimento Negro brasileiro têm sido seus homólogos no próprio continente americano e não na África.[346] Conforme os relatos da ex-Ministra Matilde Ribeiro[347] e de militantes de organizações negras,[348] a aproximação, nos últimos anos, entre as comunidades de afrodescendentes na América

---

[344] A propósito da globalização e a agenda convergente do Movimento Negro na América Latina e Caribe, ver Dzidzienyo, 2005.

[345] Cantarino, 2003.

[346] A propósito da agenda comum do Movimento Negro latino-americano e caribenho, ver Dzidzienyo, 1995.

[347] No campo intergovernamental, a Ministra Matilde Ribeiro informou que os primeiros três anos de sua pasta serviram para "um aprendizado", com o objetivo de conhecer, de uma maneira institucional, a realidade africana e, ao mesmo tempo: "(i) poder dialogar com os colegas ministros e gestores dos países africanos. (ii) ofertar os instrumentos de relação bilateral em torno da agenda racial e (iii) contribuir para os processos no Brasil com os outros ministérios de aproximação com a África - têm sido os três pontos fundamentais da gestão na Seppir" (Ribeiro, entrevista citada).

[348] Segundo Sueli Carneiro, o trabalho de preparação, nas Américas, para a Conferência de Durban foi muito importante para fortalecer os vínculos entre as organizações negras na América Latina e Caribe. "A agenda dos afro-latino-americanos foi a agenda vencedora em Durban. Ela orientou grandemente todas as intervenções e os documentos. Foi a agenda mais extensa e mais propositiva. O documento de Durban é, em grande parte, o documento que saiu de Santiago, da Conferência Regional das Américas" (Carneiro, entrevista concedida em 24/3/2006).

Latina e Caribe é notória,[349] ao passo que ainda são incipientes[350] os esforços de aproximação com a sociedade civil e os governos africanos em torno de uma agenda de viés racial. A Diáspora revelou-se mais próxima do que a própria África, inclusive pelo contexto de atuação dos movimentos sociais, em particular os movimentos negros.

Ao longo de todo o século XX e já no início do século XXI, as organizações do Movimento Negro brasileiro atuaram, portanto, em torno de agendas dinâmicas, que refletiam os ambientes nacional e internacional, ao mesmo tempo em que delineavam as relações entre o Movimento Negro e os partidos políticos e entre aquele e a África.

O MOVIMENTO NEGRO E OS PARTIDOS POLÍTICOS

Fruto da própria situação de inferioridade e marginalização em que historicamente viveram os descendentes de africanos no Brasil, as relações entre o Movimento Negro e os partidos políticos foram sempre diminutas, e as questões raciais mal figuravam na agenda das agremiações políticas brasileiras. O tema é objeto do trabalho de Gevanilda Gomes dos Santos, *Partidos Políticos e etnia negra*,[351] em que a autora analisa a reação dos partidos políticos[352] às reivindicações do Movimento Negro contemporâneo.

Ela conta que, até 1978, ano da criação do Movimento Negro Unificado Contra a Discriminação Racial (MNUCDR), "as organizações partidárias, tanto oficiais quanto clandestinas, não possuíam um discurso de combate ao racismo",[353] pois sequer admitiam a existência de preconceito ou de discriminação racial no País. A exceção histórica foi o PTB, que sempre dedicou atenção especial às relações sociorraciais,

---

349 Realizou-se, em Brasília, de 26 a 28 de julho de 2006, a Conferência Regional das Américas sobre os Avanços no Plano de Ação e Desafios contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas.

350 Carneiro menciona o Fórum Social Mundial como ponto atual de convergência entre as organizações negras brasileiras e as representações da sociedade civil africana, para cuja organização, inclusive, algumas organizações brasileiras, como a ONG Fala Preta! estaria contribuindo (Entrevista citada).

351 A dissertação de mestrado de Gevanilda dos Santos é considerada obra de referência sobre a matéria e cobre especialmente o período que vai de 1978, ano de criação do MNUCDR, até 1992, data da monografia.

352 Embora Gevanilda Santos reporte-se ao universo político do Estado de São Paulo, a ausência de trabalhos com objeto semelhante e cobertura nacional, bem como o amadurecimento do PT sobretudo na arena política paulista legitimam a utilização, como referência, da dissertação daquela autora.

353 Santos, 1992, p. 6.

além do gesto singular do deputado Afonso Arinos, da UDN-MG, que apresentou, em 1951, o projeto de lei antidiscriminação racial que ficou conhecido por seu nome.[354] Esse projeto fora inicialmente apresentado, sem êxito, em 1946, como reivindicação da I Convenção Nacional do Negro, realizado, em 1945.

Na década de 1970, nem a Arena, nem o MDB alteraram significativamente o tratamento conferido à questão racial. Ao contrário, valendo-se "das restrições constitucionais e da ideologia da democracia racial [que] garantiam o silêncio sobre as desigualdades sociorraciais brasileiras",[355] ambos reforçaram o mito da democracia racial e conseguiram, ademais, a adesão de parlamentares negros, sobretudo os da oposição. Exemplo notório foi o Deputado Adalberto Camargo, "a maior expressão eleitoral negra"[356] à época, eleito pelo MDB-SP, em 1966, e reeleito até 1978. Em consequência, persistiam tensões entre os dois partidos e as organizações do Movimento Negro,[357] cujo discurso era bastante mais crítico à realidade sociorracial brasileira.

Só mesmo na década de 1980, começaram a ficar evidenciadas, para o conjunto da sociedade e organizações políticas, as desigualdades sociorraciais no país.[358]

Até essa fase, e por conta da falta de diálogo e de uma agenda comum com os partidos legalmente constituídos, parte da militância negra aproximou-se dos integrantes da Convergência Socialista[359] e criaram o

---

354 Idem, p. 10-11

355 Ibidem, p. 16.

356 Ib., p. 18.

357 O Deputado Adalberto Camargo não tinha vinculações com o movimento social, como ele próprio reconhecia. Juntamente com outros parlamentares negros que ajudou a eleger, criou a Câmara de Comércio Afro-Brasileira "para desenvolver um trabalho de aproximação com as nossas origens"(SANTOS, 1992, p.20). Gevanilda Santos sublinha, no entanto, que ele não era uma liderança combativa no meio da comunidade negra e que, nas eleições de 1982, já não conseguiu reeleger-se.

358 Santos, 1992, p. 4. O Censo Nacional de 1970 não incluiu o quesito raça ou cor em seus formulários. Mas, em livro publicado por Florestan Fernandes, em 1978, já estavam estampadas, assim como na pesquisa anterior da Unesco, os indicadores da desigualdade racial no Brasil. Sobre uma discussão acerca dos indicadores da desigualdade racial no Brasil, ver HERINGER, Rosana. 'Desigualdades raciais no Brasil: síntese de indicadores e desafios no campo das políticas públicas. In: Cadernos Saúde Pública, v. 18, supl, Rio de Janeiro, 2002.

359 Trata-se de uma organização clandestina formada pela fusão das tendências trotskistas Liga Operária e Fração Bolchevique. José Dirceu e Wladimir Pomar, no texto "Algumas considerações sobre as tendências organizadas no PT", afirmam, a propósito da Convergência Socialista, que ela "dependendo de seus humores, ora afirma atuar no PT, ora afirma estar fora".

Núcleo Negro Socialista, posteriormente transformado no MNUCDR.[360] Foram anos, segundo Abdias Nascimento, caracterizados por "um certo atrelamento a expectativas da esquerda, [durante os quais] o Movimento Negro, tutelado pelas esquerdas, se reorganizava como uma subutopia, já que a vitória da revolução mais ampla automaticamente resolveria os problemas da exclusão social".[361]

Segundo a autora, foi exatamente no seio da Convergência Socialista que se forjaram os laços, no Brasil, entre marxismo e racismo,[362] "aproximando a discussão racial da teoria de classe e despertando a militância racial negra dentro das organizações de esquerda".[363] Não obstante, explica, "o relacionamento entre o Movimento [Negro] e a esquerda é bastante contraditório"[364] em decorrência do que se alegava ser, à época, o grande desconhecimento, por parte da esquerda, sobre a realidade sociorracial brasileira.

Passados cerca de quinze anos, Humberto Cunha Jr. reconhece, ainda, a precariedade desse relacionamento, que considera fator de "significativa importância quando um partido de esquerda está no poder e se propõe a negociar a evolução dos problemas da desigualdade social do país".[365]

A LUTA DE CLASSES E A QUESTÃO RACIAL

Subjacente às desconfianças do Movimento Negro com relação às esquerdas está a memória do tratamento que estas historicamente conferiram às questões raciais. Convém abordá-la, a fim de poder avaliar

---

360 Do MNUCDR surgirá, posteriormente, o MNU, "primeira entidade de caráter nacional do Movimento Negro contemporâneo" (Santos, 1992, p. 57). Segundo a autora (p. 60), "essa alteração significou a ruptura da aliança com a esquerda no encaminhamento da luta antirracismo. O projeto do Núcleo Negro Socialista foi reformulado, sendo formada uma organização negra – o MNU, independente da estrutura e da direção da esquerda, embora o princípio classista para a luta contra o racismo fosse preservado".

361 Nascimento, 2000 (apud SILVA, 2004, p. 12).

362 A propósito do tema, ver Buonicore, 2005a e 2005b. Buonicore apresenta, nesse texto, um estudo sobre a evolução do pensamento marxista no tocante à questão do racismo. Sobre a situação no Brasil, explica (2005b) que "o movimento operário, nos primeiros anos do século XX, hegemonizado por anarquistas, não deu atenção especial ao problema racial e nem incorporou as reivindicações específicas dos trabalhadores negros. O PCB, como herdeiro dessa tradição, (...) também não colocou a luta pela igualdade racial entre suas bandeiras".

363 Santos, 1992, p. 61.

364 Os indícios dessa relação contraditória são "um misto de paternalismo, casuísmo e mesmo algumas mudanças efetivas" (SANTOS, 1992, p. 7).

365 Cunha Jr, 2005.

as possíveis contradições entre a esquerda e o Movimento Negro, assim como suas consequências, sobretudo no tocante à assimilação, pelas lideranças do PT e seus representantes, da posição do Movimento Negro sobre os temas raciais. Essa assimilação, ou não, por parte do PT e, consequentemente, também do Governo do Presidente Lula, tem reflexos, como se verá oportunamente, na formulação da política externa do Brasil para a África e do discurso oficial que conforma as relações diplomáticas com o continente.

Gevanilda Santos recorda que a chamada esquerda brasileira, em particular as organizações clandestinas do período militar, não possuía um discurso de combate à discriminação racial,[366] nem tinha a dimensão do grau de opressão racial existente na sociedade brasileira. Ademais, seus documentos oficiais tampouco continham uma reflexão "que pudesse insinuar que o racismo também é um componente de dominação dos trabalhadores brasileiros".[367]

Segundo Ozaí da Silva, entendia-se, à época, que a proposta classista de transformação da sociedade capitalista poderia resolver os problemas da população negra, visto compreender-se o racismo como consequência da pobreza generalizada a que estava submetida a maioria dos negros. Em outras palavras, "o racismo é uma questão de classe".[368]

Dada a recorrência desse comentário e argumento nos debates acerca da questão racial no Brasil e até mesmo nos discursos da diplomacia brasileira,[369] é pertinente transcrever parte da explicação de G. Santos sobre essa questão:

> (...) a proposta classista tem apontado para a superação das diferenças de classes. Tais diferenças têm ocorrido pela combinação de mecanismos de exploração

---

[366] A única exceção seria o PCdoB, que fazia referência à realidade racial brasileira e se manifestava contrariamente a todas as formas de racismo (SANTOS, 1992, p.38).

[367] Santos, 1992, p.38.

[368] Idem, p.38-9.

[369] Saraiva (1996) registra a reação do então Presidente da Associação dos Diplomatas Brasileiros, Ministro José Antonio Macedo Soares, a manifestação de um professor da UnB a propósito do que este considerava "o monopólio do branco na carreira diplomática". Em artigo publicado no Boletim da ADB, n. 14, 1994, p. 8, o Ministro Macedo Soares escreveu "Não será novidade a razão por que não há bastantes diplomatas negros, como tampouco existem suficientes bispos, parlamentares, juízes, banqueiros, jornalistas e professores da UnB. As limitações existentes não nascem no Itamaraty, na revista Veja, ou mesmo na Universidade de Brasília, mas sim na sociedade brasileira" (1996, p. 239).

na esfera econômica e de opressão na esfera sociopolítica. Sendo assim, se considerarmos a relação negro/capital/trabalho, apenas do ponto de vista de que a exploração do negro é de ordem econômica, é evidente que as desigualdades referentes à questão racial negra no Brasil encontram nesse plano parte de sua solução, pois a exploração da força de trabalho negra data do período de reprodução do capital mercantil.[370]

[Ao contrário do Movimento Negro,] a esquerda não entende que a inserção do negro no processo produtivo se dá em condições desiguais e que tem ocorrido por articulação ideológica que institui o racismo ora na condição de classe, ora na condição de raça porque a relação negro/capital/trabalho encerra a contradição de raça/classe, determinando a absorção da população negra pela estrutura de classe de acordo com a necessidade de reprodução do capital e a orientação ideológica racial vigente. Isso acaba por delinear um quadro em que a competição entre negro e branco é sempre desfavorável ao primeiro, reservando-lhe a mais baixa posição na estrutura de emprego e o recebimento dos mais baixos salários quer estejam no setor primário, quer no secundário ou no terciário. Tal fato se traduz no desemprego, subemprego e rotatividade de mão de obra negra. (...)

Sem dúvida, com a perspectiva de eliminar as desigualdades econômicas, a esquerda brasileira contribuirá para a superação do racismo, conforme for estabelecida melhoria nas condições de vida e eliminado o aspecto material de manifestação do racismo – a pobreza, mas isso por si só não eliminará a discriminação social do negro como fato cultural, da qual a própria esquerda não está isenta, até que assuma teórica e praticamente a luta contra o racismo. De qualquer forma, antes do surgimento do MNUCDR, o discurso das forças políticas clandestinas não atendiam à realidade de desigualdades sóciorracial.[371]

---

[370] A propósito do tema, ver IANNI, Octávio. Capitalismo e racismo. São Paulo: Brasiliense, 1972.

[371] Santos, 1992, p. 39-42

De forma concisa, Silva sublinha que "eurocêntrica em sua fundamentação teórica, a esquerda brasileira teve como parâmetro um determinismo economicista que reduz todas as relações sociais às determinações de classe".[372]

Joel Rufino dos Santos pondera que as lideranças do Movimento Negro

> (...) têm de enfrentar o reducionismo do pensamento convencional de esquerda que só esporadicamente admite as interações raciais e étnicas (...) [e que está] aliado à visão do preconceito racial como resquício da escravidão, bem como à expectativa de que o desenvolvimento econômico tenda a neutralizar o fator raça/cor.[373]

É exatamente essa associação entre racismo e pobreza que, para Roland, explica a dificuldade brasileira de compreensão do fenômeno do racismo. Ela afirma que,

> (...) frequentemente, a esquerda brasileira tende a subestimar a importância do racismo, considerando que, no Brasil, o que temos é um problema de pobreza.
>
> Podemos considerar pelo menos duas linhas de interpretação na explicação do racismo: uma considera que o racismo e a discriminação racial resultam da distribuição desigual do poder político e econômico nas sociedades. Outra visão considera que o racismo desenvolveu-se como uma justificativa da expropriação da terra e dos meios de produção. De acordo com esta teoria, a persistência e a mutação do racismo é relacionada direta e indiretamente ao fato de que é negado aos grupos discriminados o acesso aos meios essenciais de sobrevivência, tais como a terra, os empregos, habitação, educação, serviços de saúde e planejamento familiar. Nesta visão, a pobreza dos grupos discriminados resulta do racismo, o qual é, por sua vez, relacionado à distribuição dos recursos. A exclusão social é, portanto, uma das faces contemporâneas do racismo. Assim, para combater a pobreza, é necessário combater o racismo.

---

[372] Silva, 2004, p. 11.

[373] Santos, 1998, p. 219-220.

> Qualquer que seja a vertente interpretativa adotada, contudo, não há como combater um dos vilãos – racismo ou pobreza – sem combater o outro. Tal compreensão da centralidade da necessidade do combate à pobreza para se combater o racismo não implica, absolutamente, o não reconhecimento da necessidade de ações que, para além da pobreza, combatam as ideias e ideologias racistas, sem as quais o racismo não existiria.

> A desqualificação da variável **raça** é operada atribuindo-se todo o poder explicativo à variável classe, que é apresentada como um fato social simples, natural e evidente. Supostamente, os negros são discriminados porque são pobres e não o contrário.[374]

Como a justificar a posição da esquerda, Augusto C. Buonicore lembra que

> Se existe uma grande confusão no seio das organizações da esquerda em torno do Movimento Negro ou antirracista, isso, em grande parte, se deve à pouca (ou nenhuma) atenção dada ao tema pelos clássicos do marxismo - refiro-me aqui especialmente a Marx e Engels. Uma lacuna que foi mantida pelos seus herdeiros teóricos mais importantes, como Kautsky, Plekhanov, Lênin e Gramsci. Portanto, o estudo entre nós da chamada "questão racial" é recente ... e problemático.
>
> A **questão racial**, em geral, apareceu nos primeiros estudos marxistas embutida – como subproduto – na questão colonial e nacional; ou seja, no estudo da dominação do imperialismo sobre os países africanos, asiáticos e latino-americanos. Por isso, talvez, fosse mais correto dizer que para os marxistas até o início do século XX a **questão racial** não se constituiu enquanto um problema político e teórico a ser resolvido.[375]

Consequência dessa lacuna teórica, Guimarães comenta que

> (...) o marxismo, que influenciou muito o pensamento e as ações de uma fração emergente das classes mé-

374 Roland, 2001 [Grifo do original].

375 Buonicore, 2005b [Grifo do original].

> dias brasileiras, nas décadas do pós-guerra, em nada alterou esse quadro [de um racismo brasileiro que se apresenta como antirracismo e que nega a presença integral do afro-brasileiro]. Ao contrário, a insistência marxista no caráter ideológico das **raças** e sua caracterização do racismo como epifenômeno apenas emprestaram outra tonalidade ao ideal de **democracia racial.** Para ser mais preciso, transformaram a democracia racial num ideal a ser conquistado pelas lutas de classes.[376]

Especificamente sobre o PT, para onde migraram alguns integrantes da Convergência Socialista, G. Santos registra[377] que sua proposta programática apontava, desde o princípio, "uma preocupação com a questão racial no Brasil".[378] Ainda que o partido sempre se recusasse a aceitar a incorporação da questão racial como tópico específico do seu programa,[379] foi pressionado pela militância negra do partido e, em 1980, acabou por incluir, em seu Plano e Programa de Trabalho adotados naquele ano, referência à solidariedade com "a questão dos negros"[380] e à preocupação com a situação das minorias em geral.[381]

---

376 Guimarães, 1999, p.57-58 [Grifo do original].

377 O estudo de Gevanilda Santos foi baseado em pesquisas realizadas em São Paulo, nas eleições de 1982.

378 Santos, 1992, p. 93. Ver também Anexo I - Documentos do PT.

379 Fonseca registra que "o PT não deu voz aos negros do MNU em função de uma leitura política – de que a questão racial não era uma questão de fundo, porque a questão social era mais importante. Se viesse a revolução, o que contaria era a questão de classe. O movimento sindical aceitava discutir classe, mas não raça, porque raça divide. Uma leitura míope, distorcida da realidade" (Fonseca, entrevista citada). Cunha Jr. (2005, p.3) também reconhece que "as esquerdas brasileiras sempre foram contrárias a tratar da situação da população afrodescendente como um caso específico e diferenciado das outras etnias do país. Esta resistência tem várias razões. A principal é que tanto direita como esquerda compõem as suas percepções de sociedade brasileira com base nas premissas de Casa Grande & Senzala. O texto, em última análise, parte de uma versão de raça biológica e trabalha como solução dos conflitos sociais possíveis pela fórmula da mestiçagem. Para os seguidores da ideia de mestiçagem, esta resolveu todas as possibilidades de conflito e reivindicação étnica no país. Assim, não faria sentido histórico nenhuma especificidade, todos ficam igualmente brasileiros e mestiços".

380 Vide Anexo I, com as referências ao tema nos documentos do PT.

381 Pereira, João Batista B. Aspectos do comportamento político do negro em São Paulo. In: Ciência e cultura. São Paulo, USP/SP, v. 34, n. 10, p. 1.291, 1982. (apud SANTOS, 1992, p. 88).

Em decorrência dessa convergência programática, ainda que qualificada, com setores organizados da sociedade, no caso as minorias, alguns membros do Movimento Negro viram, no PT, uma opção partidária para o desenvolvimento da luta contra o racismo.[382] Dessa forma, o Partido ampliou, em escala nacional, a militância negra e realizou dois encontros nacionais, com o objetivo de elaborar "uma resposta partidária para a questão racial no Brasil".[383]

Os efeitos do esforço da militância negra dentro do PT tardaram, todavia, a se traduzir em ação parlamentar de natureza suprapartidária. Somente na legislatura 1999-2000,[384] constituiu-se, em caráter informal, a Frente Parlamentar Negra, por iniciativa de parlamentares negros do PT, embora com a "resistência dos negros dos diversos partidos em agruparem-se segundo o critério racial".[385]

De qualquer modo, a autora caracteriza o PT como um "partido classista", no tocante à questão racial, que "interpreta as relações sociorraciais como produto das desigualdades históricas da formação social brasileira e incorpora essa interpretação em seu discurso programático".[386] Trata-se, portanto, para o partido, de uma questão de minorias, às quais garante uma fatia do poder desde que as mesmas sejam capazes de efetivamente organizar-se com vistas a reivindicá-lo. Por isso, explica,

> (...) ao defender a cidadania do negro sob a condição de minorias, cria um campo de tensão na relação negro/partido político. Alguns setores do Movimento Negro não concordam com a aplicação do conceito qualitativo de minoria na realidade brasileira, justamente porque os negros no Brasil são a

---

382 Ozaí da Silva (2004, p. 12) afirma que, a despeito de o maior partido da esquerda brasileira não incorporar, em sua fundação, "a dimensão racial[;] é certo que a geração de militantes afro-brasileiros forjada nos anos 1970 encontrou no Partido dos Trabalhadores um espaço privilegiado para implementar a luta antirracial".

383 Santos, 1992, p. 95.

384 Mais recentemente, lideranças negras do PT, em particular o Senador Paulo Paim (PT/MG), vêm concentrando esforços na aprovação do Estatuto do Negro.

385 Silva, 2004, p.13. O autor cita o comentário, nesse mesmo sentido, feito pelo Deputado Luis Alberto, do PT-BA.

386 Santos, 1992, p. 99-100.

> maioria da população e também porque tal conceito não atende à dinâmica das transformações sociorraciais.[387]

Essas opiniões datam de 1992 e, em certa medida, estão refletidas nos documentos do próprio PT, posto que, em 1991, o partido indicava a necessidade de rever suas concepções acerca da questão racial no Brasil e reconhecia que,

> (...) na questão racial, a relação do PT com o Movimento Negro não avança na medida em que o Partido não tem entendido a importância do negro na luta contra a opressão neste país (...) Se o PT não entender esta questão, realmente estará seriamente comprometida a sua proposta de ser o agente transformador das estruturas opressivas da sociedade brasileira. (...) O PT precisa incorporar a necessidade de combater o racismo no Brasil, na educação, nas prisões e no mercado de trabalho.[388]

Também os sindicatos, em particular a CUT, a CGT e a Força Sindical, começam, a partir da década de 1990, a mostrar maior sensibilidade em relação à especificidade da questão dos negros.[389]

Assim que, em 1994, no IV Encontro Nacional de Negros e Negras do PT, seus militantes fizeram uma análise retrospectiva do período desde a criação do partido, em que afirmavam que o PT

> (...) não desvendou o véu, o manto que encobre o racismo brasileiro e promove uma redução aparente dos seus efeitos. Apesar de afirmar o contrário, o PT repetia o equívoco histórico da esquerda de superestimar a importância da contradição de classes diante de outras contradições engendradas na sociedade e se deixava impregnar pela ideologia racista hegemônica na sociedade brasileira. Ao não compreender o papel, a importância do racismo na estruturação e reprodução das desigualdades em

---

387 Idem.

388 Documento intitulado "Partido", aprovado por ocasião do I Congresso Nacional do PT, com data de 1/12/1991. Disponível em: <http://www.ptgte.org.br/pt25anos>. Acesso em: 26 jul. 2006.

389 Silva, 2004.

> nossa sociedade, o PT tornou-se, ainda que involuntariamente, cúmplice, parceiro da manutenção do *status quo* racial.[390]

Desde então, o PT, como eventualmente outros segmentos da sociedade brasileira, já ampliaram seus conhecimentos e sua compreensão sobre a questão racial no Brasil,[391] inclusive em decorrência da mobilização[392] e crescimento apartidário da militância do Movimento Negro no país, bem como do conjunto de dados estatísticos disponíveis sobre o tema,[393] ou ainda, conforme reconhece d'Adesky, em razão, "em grande parte, das primeiras iniciativas concretas do governo brasileiro, a partir de 1997, e, em especial, de 2001, no sentido de promover políticas de ação afirmativa em favor das populações negras".[394] Essa nova situação,[395] que corresponde, como se verá no capítulo a seguir, à formação de uma nova cultura política no País, é fruto de um processo de diálogo entre o Movimento Negro e a sociedade brasileira, inclusive os partidos políticos, que, em 2002, teve como consequência visível o próprio compromis-

---

390 No mesmo texto, afirma-se "Apesar de o PT se reivindicar portador de uma nova matriz no complexo universo político da esquerda e na trajetória histórica brasileira, isso não o imuniza diante da ideologia racista hegemônica. Além disso, decorridos mais de quinze anos de experiência petista podemos afirmar, a cada dia com maior segurança, que, mesmo com alguns elementos diferenciadores que dão certa originalidade ao partido, o PT é, sobretudo, continuidade reciclada da tradição de esquerda que reduz as contradições da sociedade ao terreno econômico e enxerga o Brasil com um olhar branco" (SILVA, 2004, p. 19).

391 Exemplo dessa afirmação é a percentagem de apoio da sociedade brasileira, superior a 60% dos eleitores, em praticamente todos os seus segmentos, ao sistema de cotas para negros e pardos nas universidades e no trabalho. Os dados mais recentes sobre o tema constam de pesquisa do Datafolha, de julho de 2006.

392 Munanga (1999, p.15) entende que, "apesar de algumas conquistas, simbólicas e concretas, como, por exemplo, o reconhecimento oficial de Zumbi dos Palmares como herói nacional, 'herói negro dos brasileiros', os movimentos negros ainda não conseguiram mobilizar todas as suas bases populares e inculcar-lhes o sentimento de uma identidade coletiva, sem a qual não haverá uma verdadeira consciência de luta. (...) As dificuldades dos movimentos negros em mobilizar todos os negros e mestiços em torno de uma única identidade "negra" viriam do fato de que não conseguiram destruir até hoje o ideal do branqueamento".

393 Entre esses dados, o trabalho publicado pelo PNUD, em 2004, intitulado *Atlas Racial Brasileiro*, ou ainda o *Relatório do Desenvolvimento Humano Brasil 2005*, com o subtítulo Racismo, pobreza e violência.

394 D'Adesky, 2006, p. 73.

395 Dzidzienyo (2005, p. 253), ao fazer uma apreciação da situação da questão racial atual no Brasil, registra "um dinamismo impressionante de múltiplos discursos, publicações e discussões que conseguiram inserir firmemente a questão dos afro-brasileiros na sociedade brasileira e dentro do debate nacional".

so de luta contra o racismo e a discriminação racial inscrito no Programa de Governo da Coalizão Lula Presidente.

De qualquer forma, esse é um processo em evolução, que, além de sofrer a influência, como já identificado, da teoria marxista,[396] convive também com as percepções nacionais acerca da natureza do racismo no país.

AS TESES EUGÊNICAS E A DEMOCRACIA RACIAL

Sobre o tema – a natureza do racismo no Brasil –, a literatura é vasta[397] e os debates acadêmicos[398] e políticos prosseguem, sem que se vislumbre um consenso abrangente sobre as formas de combatê-lo.[399]

Não obstante, é oportuno buscar identificar e reconhecer as origens do racismo no Brasil porque a percepção do Estado brasileiro, e

---

[396] Azevedo (1987, p. 176) afirma que a historiografia tradicional contemporânea também foi fortemente influenciada pelo "ideário marxista. [Porque] Preocupados em apresentar o movimento da história à luz da luta de classes, esses estudos perdem-se, porém, nos meandros de uma postura racionalista e reducionista, que se remete a todo instante à estrutura econômica em busca de uma explicação última para os eventos históricos". Uma das premissas desse ideário é de que "coube aos escravos um papel subordinado nas lutas pela abolição, pois, além do seu isolamento nas fazendas, eles não tinham condições de superar a alienação e alcançar por si sós uma consciência de classe" (p. 177). Azevedo (p. 175 e ss.) mostra como o ideário marxista retira protagonismo aos negros na luta pelo fim da escravidão.

[397] Jacques D'Adesky é um dos muitos autores, como se pode ver na bibliografia deste trabalho, que se dedicam ao estudo do racismo no Brasil. Em um desses trabalhos (2006, p. 30-31), o autor compara os fenômenos do etnocentrismo, que "é uma atitude universal que leva as sociedades a se atribuir uma superioridade cultural em relação a outros grupos" e o racismo. Explica, no entanto, "para passar do etnocentrismo ao racismo, é preciso, (...) que se acrescente a essas diferenças objetivas [não só entre os homens, mas também entre as culturas] uma diferença imaginária: a consciência, necessariamente falsa, de uma diferença biológica entre as pessoas. É com base nessa pretensão que um grupo de pessoas, certas de possuir caracteres biológicos transmissíveis de geração a geração, chega a se considerar superior em relação a outros grupos e a reclamar para si *status*, direitos e vantagens que a outros serão recusados".

[398] Como parte dessa literatura, é relevante citar o trabalho dos chamados intérpretes do Brasil. A propósito, ver AXT, G.; SCHULER, F. (Orgs.) *Intérpretes do Brasil. Ensaios de Cultura e Identidade,* 2004. Nesse trabalho, em especial os textos de T. Malatian. *O Brasil visto do Itamaraty: Oliveira Lima e a história diplomática* e PESAVENTO, S. J. *Negritude, mestiçagem e lusitanismo: o Brasil positivo de Gilberto Freyre.*

[399] Exemplo desse debate e da polêmica a ele associado é o caso da política de cotas em universidades brasileiras, que tem tido ampla divulgação na mídia brasileira, assim como os debates acerca do Estatuto da Igualdade Racial, cujo projeto de lei é do Senador Paulo Paim (PT/MG).

mais precisamente do Itamaraty,[400] sobre a questão racial e sua consequente formulação para apresentação ao público externo têm sido frequentemente consideradas, entre os estudiosos da questão racial, fator responsável pela exportação[401] e, em certa medida, consagração, até passado recente, do mito da democracia racial brasileira.

A propósito, Ozaí da Silva afirma, por exemplo, que "os militares oficializaram a ideologia da democracia racial e a transformaram em peça de marketing no exterior".[402]

Já o Senador Abdias Nascimento, entre outros comentários acerca da diplomacia brasileira, disse, por ocasião de seu pronunciamento de estreia no Senado Federal, em 14 de novembro de 1991, que "os brancos disseminavam, tanto pelas vias diplomáticas, científicas e políticas quanto pela arrogância da superioridade branca, a ideia de uma nação racialmente pacífica, tolerante e harmônica".[403] Em 1973, ao participar do VI Congresso Pan-Africano, em Dar-es-Salaam, ele já havia registrado "o engodo paradisíaco a que as elites brasileiras, diplomatas, acadêmicos e empresários e políticos, se referiam e se referem no exterior, sobre (...) a

---

400 Santos (2005, p.13) cita Marvin Harris (1967), brasilianista, que "dizia haver diplomatas brasileiros e outros expoentes oficiais e semioficiais que compartilhavam a crença de Gilberto Freyre sobre o paraíso racial". Também é oportuno o registro da cerimônia de instalação do GTI, realizada no Palácio do Planalto, em 27/2/1996, ocasião em que o então Presidente Fernando Henrique Cardoso, em seu discurso, contou nunca se ter esquecido que "certa vez, no Rio de Janeiro, numa reunião no Itamaraty, onde mais tarde fui Ministro, um Embaixador esteve a ponto de me tirar da sala. Eu era então bastante jovem e mais impetuoso. Eu disse coisas que digo sempre. E que continuo dizendo, de forma educada, como fiz lá também nessa reunião do Itamaraty. Disse que havia preconceito no Brasil. O Embaixador considerava que isso era uma coisa contra o Brasil, contra a nossa imagem no exterior".

401 Santos comenta como a sociogênese brasileira foi apresentada como um produto de exportação. Recorda, por exemplo, solenidade comemorativa ao Dia Universal contra a Discriminação Racial, realizada no Itamaraty, em 21/03/1969, quando foi lida intervenção em que se enaltecia a mestiçagem, ao mesmo tempo em que se reafirmava a visão oficial segundo a qual as razões da discriminação racial no Brasil seriam de "fundo social, mas não entre pessoas de cor"(apud SANTOS, 2005, p. 110). Segundo a visão estatal, a discriminação racial na sociedade brasileira se diluía ao mesmo tempo em que se constatavam desigualdades sociais. Tratava-se de um discurso "que não só explicitava as razões das desigualdades raciais, como também apontava a etnogênese do Estado brasileiro, a mestiçagem, no que ela teria de mais positivo, a pluralidade da convivência. A construção do discurso baseado na distinção racial/social não tinha uma única direção – a sociedade brasileira-, mas intencionava a visualização do nosso sistema sociopolítico no contexto internacional" (SANTOS, 2005, p. 109-110).

402 Silva, 2004, p.11.

403 Semog e Nascimento, 2006, p. 167.

mistura e o convívio pacífico de todas as raças".[404] Segundo um de seus biógrafos, aquela era

> (...) a primeira vez em que um negro deste país fornecia à comunidade internacional uma versão diferente da "democracia racial" tão celebrada pelos porta-vozes oficiais brasileiros invariavelmente brancos, no âmbito da ONU, da Unesco e dos congressos de ciência e cultura dedicados ao exame de relações raciais, ao racismo e/ou à discriminação racial.[405]

A despeito de não refletirem o conjunto da doutrina sobre as teorias raciais que se disseminaram no País desde o século XIX e sobre o conceito de democracia racial, os autores a seguir citados resumem, basicamente, os argumentos do Movimento Negro e traduzem, ademais, as aspirações que a militância negra viu incorporadas ao programa de governo da Coligação Lula Presidente.

As teorias raciais discutidas no Brasil eram inspiradas pelas formulações racionalistas que dão azo ao surgimento do racismo moderno. Juntamente com a indústria moderna e o Estado moderno, são resultado, segundo Buonicore, "da expansão mundial do sistema capitalista" e manifestavam-se, predominantemente na Europa, na segunda metade do século XIX, na forma das teorias racistas pseudocientíficas que, difundidas pelo Conde Gobineau,[406] por Friedrich Ratzel e Cesare Lombroso, viriam a fecundar o nazismo e, no Brasil, influenciariam fortemente a intelectualidade brasileira até a década de 1930.[407]

Daí surgiram Nina Rodrigues (1862-1906), em cuja produção científica inclui-se a obra *Os africanos no Brasil*, considerada um dos primeiros grandes estudos sociológicos sobre a presença negra na cultura brasileira, e Oliveira Vianna (1883-1951), "o último grande expoente do racismo pseudocientífico brasileiro (...) quando o racismo já começava a ser questionado nos países capitalistas centrais e já se encaminhava [no Brasil] para a publicação de *Casa Grande & Senzala* [1933]".[408]

---

[404] Idem, p.170.

[405] Ibidem.

[406] O Conde Gobineau foi representante diplomático da França no Brasil. Segundo Buonicore (2005a), "chegou mesmo a afirmar que o único membro da raça superior que encontrou no Brasil foi Dom Pedro II, que se tornou seu amigo".

[407] Buonicore, 2005a.

[408] Idem.

As teorias racistas que então floresceram no Brasil dividiam-se, segundo Buonicore, em duas correntes:

> (...) a primeira era racista-segregacionista, que condenava toda e qualquer ideia de miscigenação racial (...) [e] conduzia a uma visão pessimista sobre o futuro do Brasil. A segunda apostava suas fichas no processo de miscigenação, visando solucionar o chamado problema do negro. Ela, pelo contrário, tendia ser mais otimista em relação às possibilidades futuras do país, enquanto integrante da civilização ocidental e cristã. O seu otimismo residia na esperança de que a miscigenação não levaria necessariamente à constituição de um povo degenerado (de pele escura) e sim de um povo superior, aos moldes europeus. Esta vertente do racismo foi amplamente dominante nos trinta primeiros anos do século XX.[409]

A miscigenação[410] acalentava, assim, as expectativas de branqueamento do povo brasileiro, tal como expresso por João Batista de Lacerda, diretor do Museu Nacional e representante brasileiro no I Congresso Universal de Raças, realizado em Londres, em 1911, que afirmou, na ocasião, que "já se viram filhos de métis apresentarem, na terceira geração, todos os caracteres físicos da raça branca (...) lógico esperar que no curso de mais um século tenham desaparecido do Brasil. Isso coincidirá com a extinção paralela da raça negra em nosso meio".[411]

O branqueamento, por sua vez, era tido como um processo irreversível, "caso se impedisse a entrada de mais negros no país e continuassem sendo mantidos os altos índices de mortalidade desse segmento da população".[412] Para corroborar o registro, cita-se o ex-Presidente Theodore Roosevelt, que, após visita ao Brasil entre 1913-1914, escreveu que

> (...) o ideal principal é o do desaparecimento da questão negra pelo desaparecimento do próprio negro, gradualmente absorvido pela raça branca (...) A enorme

---

409 Ibidem.

410 A propósito da miscigenação, ver MUNANGA, K. Rediscutindo a mestiçagem no Brasil. 1999. Esta foi a tese de livre-docência do autor, junto ao Departamento de Antropologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

411 Apud Buonicore, 2005a.

412 Buonicore, 2005a.

> imigração europeia tende, década a década, a tornar o sangue preto um elemento insignificante no sangue de toda a nação.[413]

Antes, porém, da disseminação da tese do branqueamento, as elites brasileiras já vinham refletindo sobre a questão do negro no país. Célia Azevedo entende que seus representantes buscavam idealizar medidas capazes de tranquilizar aqueles setores da sociedade "amedrontados com a possibilidade de subversão da ordem",[414] tal como ocorrera no Haiti,[415] onde os negros se rebelaram contra a escravidão, no final do século XVIII e, em 1804, declararam a independência do país.[416]

A partir da segunda metade do século XIX, conta a autora, lança-se a proposta de imigração de europeus, que tinha, como corolário, a afirmação de que os negros brasileiros eram incapazes para a promoção do desenvolvimento econômico e social necessário ao país, tanto por razões biológicas, quanto por consequência da experiência como escravo.[417] Com base nas teorias raciais geradas na Europa,[418] os reformadores proponentes da imigração "tentaram compreender o que reconheciam como diferenças raciais e a partir daí derivar suas propostas",[419] em particular a imigração, que passou a ser apresentada como forma de renovar a composição racial da população brasileira.

Os "ideológos do branqueamento" que continuavam vendo com desconfiança as teses da miscigenação, insistiam na opção pelos imi-

---

413 Apud Buonicore, 2005a.

414 Azevedo, 1987, p. 21.

415 Cunha Jr. (2005, p. 3) diz que, no imaginário das esquerdas brasileiras, persiste o medo associado a uma ameaça histórica que os negros ofereceriam à ordem social, evidente, neste caso, no constante questionamento sobre o ressentimento que os negros ainda nutririam. "Sempre com medo que este ressentimento vire uma luta de ódio racial".

416 Azevedo, 1987, p. 21.

417 O Brasil foi o país que importou o maior número de africanos escravizados entre os séculos XVI e XIX. Este número é estimado em 3,5 a 3,6 milhões, representando 38% de todos os escravos trazidos da África para as Américas. O Brasil foi também o último país do mundo a abolir o trabalho escravo. Segundo Edna Roland, a abolição foi finalizada em 1888 após uma longa discussão das elites brancas sobre a inadequação dos negros para se tornarem trabalhadores livres (ROLAND, 2001).

418 Azevedo (1987, p. 62, nota de rodapé) esclarece que "a inferioridade racial em termos biológicos começou a ser atribuída aos africanos principalmente a partir de meados do século XIX, com o início dos experimentos científicos com cérebros humanos e símios e a publicação de tratados sobre as diferenças das raças humanas, bem como de suas distintas aptidões naturais".

419 Azevedo, 1987, p.61

grantes. Buonicore recupera o texto de Azevedo Amaral, ideólogo do Estado Novo, que, em 1937, escrevia:

> (...) a entrada de correntes imigratórias de origem europeia é realmente uma das questões mais importantes na fase de evolução que atravessamos e não há exagero afirmar-se que do número de imigrantes da raça branca que assimilarmos nos próximos decênios depende literalmente o futuro da nacionalidade (...) É claro que somente se tornará possível assegurar a vitória étnica dos elementos representativos das raças e culturas da Europa se reforçarmos o fluxo contínuo de novos contingentes brancos. (...) [Isso representaria] um reforçamento dos valores étnicos superiores de cujo predomínio dependem as futuras formas estruturais da civilização brasileira.[420]

Segundo Azevedo, repousariam, portanto, nos argumentos em defesa da imigração, a origem e a ferramenta ideológica de difusão do racismo brasileiro, porque, até então, o que havia era o senso comum de que a inferioridade de negros e mestiços decorria de sua condição de africanos pagãos[421] e culturalmente bárbaros, ao mesmo tempo em que se buscava a sua incorporação social. Só mesmo a partir da perspectiva de substituição dos negros pelos imigrantes é que se passou a identificar, nos negros e ex-escravos, uma inferioridade de natureza racial.[422]

---

420 Azevedo Amaral, apud Buonicore, 2005a.

421 D'Adesky (2006, p. 41) recorda que "os preconceitos negativos em relação aos negros começam a aparecer na Europa, quando se iniciam as primeiras explorações sistemáticas da África, que os colocam em contato com populações desconhecidas, possuidoras de costumes e tradições totalmente diferentes da realidade cultural europeia. Consideradas estranhas, diferentes e inferiores aos olhos dos europeus, essas populações africanas serão objeto de uma desumanização intolerável. Dois tipos de argumentos serão utilizados para autorizar e justificar a condição de perda da humanidade. O primeiro argumento, de natureza bíblica, invocava que os negros seriam marcados por uma transgressão, por serem portadores da maldição rogada por Noé a seu filho Caim, considerado pelo alemão Horn como o ancestral dos negros. Este primeiro argumento, ainda que substancial na época, era insuficiente para legitimar de vez a escravidão. Filhos de Deus, os negros, assim como os índios, podiam ser convertidos ao cristianismo e ser, portanto, tratados com humanidade. O segundo argumento será, então, essencial para animalizar os negros. Não tem nenhuma conotação religiosa. Com base num raciocínio protorracista, o negro será desqualificado ao se lhe atribuir uma inferioridade moral e, ao mesmo tempo, uma resistência física melhor. Essa proposição reflete uma visão bestial dos negros".

422 Azevedo, 1987, p.61-2.

Por tudo isso, Cunha Jr. registra que

> (...) o estado nacional, como forma e concepção construída depois de 1940, teve como base e como tese a eliminação das identidades afrodescendentes. As políticas culturais e as formas de organização social e urbana tiveram este objetivo de eliminação das identidades afrodescendentes. As políticas eugenista e higienistas foram de limpeza étnica. Os procedimentos de eliminação da presença negra eram pela mestiçagem e pela eliminação física devido às condições de vida precárias.[423]

Para Peter L. Eisenberg, o racismo[424] que se produz no Brasil é, portanto,

> (...) construção ideológica, fruto de conjunturas históricas, na qual os interesses materiais das classes dominantes encontraram, no racismo, uma justificativa científica para a importação de europeus e a inferiorização da maioria dos brasileiros.[425] (...)
>
> A partir da abolição, o tema da transição [do regime escravagista para o do trabalho assalariado] deixa subitamente de existir e o negro sai de cena, sendo substituído pelo imigrante europeu. (...) Há uma troca de

---

[423] Cunha Jr., 2005, p.4.

[424] D'Adesky (2006, p. 36-38) vale-se dos estudos de Pierre-André Taguieff (1995) para indicar a existência de "racismo no plural (...) com, no mínimo, dois sentidos distintos: Primeiro, o racismo como denegação de humanidade (...) a negação de uma humanidade comum. (...) O segundo sentido de racismo não nega o pertencimento do outro à mesma espécie humana. (...) fundamenta-se sobre uma negação da identidade e uma asserção de desigualdade, que determinam uma hierarquização das raças em uma escala evolucionista da humanidade. (...) Legitima a dominação colonial, dando crédito à teoria do direito natural do mais forte, do mais evoluído, de dominar os mais fracos, os mais atrasados. (...) Na sua vertente principal, este racismo aspira impor uma uniformização da humanidade pela diluição das diferenças mediante a assimilação cultural, a educação escolar e a mestiçagem física. Em razão de seu caráter assimilacionista, este racismo conduz ao menosprezo cultural, mas também às violências físicas, morais e psicológicas. Tende a negar a alteridade, a não reconhecer o valor das heranças históricas e culturais das populações consideradas inferiores. Essa propensão a inferiorizar o outro não se traduz necessariamente em violências físicas de grande magnitude como o genocídio, mas em violências simbólicas, como o etnocídio, caracterizado pela recusa radical da diversidade cultural em benefício da homogeneidade. Este racismo tende, portanto, a impor uma imagem depreciativa daqueles que pertencem às minorias e grupos racialmente subordinados, condenando as suas vítimas a sofrer a tortura de uma baixa autoestima. É uma forma de opressão perversa que pode levar suas vítimas a se considerarem inferiores intelectualmente e menosprezáveis em sua aparência física, já que o corpo e a mente são simultaneamente humilhados".

[425] Peter L. Eisenberg, no Prefácio de Azevedo, 1987, p. 14.

> personagens históricos (...) [bem como] a introdução de novos temas, tais como desenvolvimento econômico industrial, urbanização e formação de uma classe operária brasileira com base em uma população essencialmente estrangeira.[426]

Esses registros acerca da fundamentação do racismo no Brasil permitem reconhecer que a chegada dos imigrantes colocou em pauta o tema da nacionalidade.[427] Nessa ocasião, a heterogenia sociorracial brasileira passou a ser apresentada como entrave à transformação do país em nação.[428]

A propósito, Guimarães sublinha que

> (...) a nacionalidade brasileira foi formada como uma comunidade de indivíduos dissimilares em termos étnicos, que chegavam de todas as partes do mundo, mormente da Europa. (...) e que a nação foi formada por um amálgama de crioulos,[429] cuja origem étnica e racial foi **esquecida** pela nacionalidade brasileira. A nação permitiu que uma penumbra cúmplice encobrisse ancestralidades desconfortáveis. Com a substituição da ordem escravocrata por outra ordem hierárquica, a cor passou a ser uma marca de origem, um código cifrado para a **raça**.[430] O racismo colonial, fundado sobre a ideia da pureza de sangue dos colonizadores, cedeu lugar, depois da independência do país, à ideia de uma nação mestiça, cuja cidadania dependia do lugar de nascimento – a nossa **naturalidade** – e não de **ancestralidade**.[431]

---

[426] Azevedo, 1987, p. 20.

[427] A propósito, Lesser (2000, p. 25-26) afirma que "Os imigrantes desafiavam os conceitos simplistas de raça, acrescentando à mistura um elemento novo: a etnicidade. Todos os 4,55 milhões de imigrantes que entraram no Brasil entre 1872 e 1949 trouxeram consigo uma cultura pré-migratória e criaram novas identidades étnicas. Entretanto, foram os 400 mil asiáticos, árabes e judeus, considerados não brancos e não pretos, que mais puseram em xeque as ideias da elite sobre a identidade nacional".

[428] Azevedo, 1987.

[429] Aqui entendidos, segundo o autor, como descendentes de colonizadores ou estrangeiros nascidos nas Américas.

[430] Guimarães, 1999, p. 45. [Grifo do original].

[431] Idem. [Grifo do original].

Consequentemente, opina Guimarães, é de fundamental importância

> (...) uma discussão sobre a nacionalidade, porque, no Brasil, as regras de pertença nacional suprimiram e subsumiram sentimentos étnicos, raciais e comunitários. A nação brasileira foi imaginada numa conformidade cultural em termos de religião, raça, etnicidade e língua.[432] Neste contexto nacional, o racismo brasileiro só poderia ser heterofóbico, isto é, um racismo que "é a negação absoluta das diferenças, que pressupõe uma avaliação negativa de toda a diferença, 'implicando um ideal (explícito ou não) de homogeneidade.'"[433]

No início do século XX, essa busca da homogeneidade, ou o "racismo heterofóbico", estavam implícitos na ideia de embranquecimento,

> (...) elaborada por um orgulho nacional ferido, assaltado por dúvidas e desconfianças a respeito do seu gênio industrial, econômico e civilizatório. Foi, antes de tudo, uma maneira de racionalizar os sentimentos de inferioridade racial e cultural instilados pelo racismo científico e pelo determinismo geográfico do século XIX. (...) [e] passou a significar a capacidade da nação brasileira (definida como uma extensão da civilização europeia) de absorver e integrar mestiços e pretos. Tal capacidade requer, de modo implícito, a concordância das pessoas de cor em renegar sua ancestralidade africana ou indígena. Embranquecimento[434] e democracia racial[435] são pois, conceitos de um novo discurso racialista. O núcleo racista desses conceitos reside na ideia, às vezes totalmente implícita, de que foram três as **raças**[436] fundadoras da na-

---

432 Ibidem, p.49.

433 TAGUIEFF, Pierre-André. *La force du Prejugé.* Essai sur le Racisme et ses Doubles. Paris: Ed. La Découverte, 1988, p. 29 (apud GUIMARÃES, 1999, p. 49).

434 Guimarães (2004, p. 2) define embranquecimento como "o processo pelo qual indivíduos negros, principalmente intelectuais, eram sistematicamente assimilados e absorvidos às elites nacionais brasileiras".

435 Joel Rufino dos Santos (1998, p.220) afirma que "a democracia racial é, basicamente, o pacto nacional, supraideológico, de não considerar a interação racial como significativa. O Movimento Negro como tal é a ruptura desse pacto".

436 Sobre o tema da três raças constitutivas do Brasil, ver também MATTA, Roberto da. Digressão: a fábula das três raças, ou o problema do racismo à brasileira. In: *Relativizando, uma introdução à antropologia social*. Petrópolis: Editora Vozes, 1981. [Grifo do original].

> cionalidade, que aportaram diferentes contribuições, segundo as suas qualidades e seu potencial civilizatório.[437]

Nesse mesmo sentido, Alberti recorda que, nos anos de 1930, "se insistiu bastante na harmoniosa relação entre as raças que compunham a nação".[438] Também comenta, no entanto, que "era comum falar da contribuição do negro e do índio, como se o cerne da nação fosse o branco".[439]

Trata-se, para Guimarães, de um "imaginário elitista da nacionalidade [que] aspirou a uma raça mestiça que incorporasse negros e índios. (...) que são incorporados mais como candidatos potenciais à miscigenação que como cidadãos plenos".[440]

Sem jamais se concretizar,[441] prossegue Guimarães, "a esperança brasileira do branqueamento (...) foi trocada, por Freyre e, depois, pelos romancistas nordestinos[442] – Jorge Amado, José Lins do Rego, Rachel de Queiroz, entre outros – pelo ideal de um Brasil mestiço ou mulato".[443]

O Brasil mestiço seria, portanto, o país da democracia racial – termo cunhado efetivamente por Arthur Ramos, em 1941, e depois repetido por Roger Bastide e Charles Wagley.[444] Guimarães esclarece que Gilberto Freyre se referiu, em sua obra, primeiro a uma democracia social e, posteriormente, a uma democracia étnica.[445] Mas o sentido seria sempre o mesmo – de um paraíso racial.

---

437 Guimarães, 1999, p. 49-53.

438 Alberti, 2005.

439 Idem.

440 Guimarães, 1999, p. 53.

441 Munanga (1999, p. 15) comenta que "no lugar de uma sociedade totalmente branca, ideologicamente projetada, nasceu uma nova sociedade plural constituída de mestiços, negros, índios, brancos e asiáticos cujas combinações em proporções desiguais dão ao Brasil seu colorido atual. Apesar de ter fracassado o processo de branqueamento físico da sociedade, seu ideal inculcado através de mecanismos psicológicos ficou intacto no inconsciente coletivo brasileiro, rodando sempre na cabeça dos negros e mestiços".

442 Guimarães (1999, p. 87) sublinha que, para a intelectualidade nordestina, defensora da ideia de um Brasil mestiço, o "negro [era visto] como categoria apenas no plano da cultura, enquanto objeto de estudo".

443 Guimarães, 1999, p. 82.

444 Ambos antropólogos estrangeiros que trabalharam no Brasil e deixaram trabalhos de referência para o público internacional e nacional sobre a composição étnica da população brasileira.

445 Ao antepor a experiência luso-brasileira à militância integralista que crescia, nos anos 30, no Brasil, Freyre cunhou, em 1943, a expressão democracia étnica, com base no argumento de que "a cultura luso-brasileira é não apenas mestiça, como recusa a pureza étnica ...[sendo democrática] porque promove a integração e a mobilidade social de pessoas de diferentes raças e culturas" (GUIMARÃES, 2003, p. 7).

Em suas obras, Gilberto Freyre apresentou a democracia social, ou mais propriamente a mistura de raças que se observava no Brasil, como um "legado da civilização luso-brasileira à humanidade".[446]

Nesse contexto, o termo democracia racial passou a ser empregado, sem reservas, na década de 1940, pelo Movimento Negro e vários intelectuais brasileiros e estrangeiros aliados à luta antirracista.[447] Abdias Nascimento, por exemplo, na fala inaugural do I Congresso do Negro Brasileiro, realizado em agosto de 1950, anunciava que

> (...) a larga miscigenação praticada como imperativo de nossa formação histórica,[448] desde o início da colonização do Brasil, está se transformando (...) numa bem delineada doutrina de democracia racial, a servir de lição e modelo para outros povos de formação étnica complexa conforme é o nosso caso.[449]

Nos anos de 1950, sublinha Guimarães, a expressão "ganhou uma conotação de ideal de igualdade de oportunidades de vida e de respeito aos direitos civis e políticos".[450] Era um ideal de igualdade a ser alcançado, e, como tal, defendido pelos negros brasileiros.[451] As lutas antirracista e

---

446 Guimarães, 2003, p. 4.

447 D'Adesky (2006, p. 68) entende que "os negros abraçaram a ideia de democracia racial (...) [porque] Para além do contexto histórico e da conjuntura política do período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial (...) colocava em primeiro plano um futuro ideal de igualdade para todos e, ao mesmo tempo, punha em evidência o caráter positivo da mestiçagem da população brasileira. Não significava, com efeito, a ausência concreta de discriminação racial, mas apontava para eles uma direção, o sonho de um tipo ideal de sociedade em que a mistura racial e étnica seria de tal ordem que as diferenças de tom da pele, textura dos cabelos, formato de rosto, entre outros, não teriam importância alguma".

448 Alberti (2005) afirma que "a despeito de a miscigenação racial ser uma das características mais valorizadas de nossa identidade nacional, não podemos negar que existe racismo no Brasil".

449 Nascimento (apud GUIMARÃES, 2003, p. 12).

450 Guimarães, 2003, p. 19.

451 Guimarães (2004, p. 2) entende que, a despeito de terem sido os intelectuais ditos brancos, como Joaquim Nabuco, Arthur Ramos e Gilberto Freyre, os elaboradores das ideias que compõem a noção de democracia racial, "foram os intelectuais negros que, aceitando-as, rearticularam-nas a seu modo, tornando-se responsáveis pela enorme abrangência e capilaridade da doutrina". Mas, prossegue (p. 9), esses intelectuais "modificaram, nos anos 40, o sentido freyreano da democracia racial – o de uma matriz cultural híbrida em que a mestiçagem, tanto biológica, como cultural, diluía quase que naturalmente as diferenças sociais, políticas e culturais atreladas às raças humanas – para transformá-lo no ideal de igualdade política e cultural entre pessoas de cores e origens diversas, numa sociedade ainda dominada por valores estéticos inculcados pelo colonialismo português".

antifascista evidenciadas no contexto da Segunda Guerra Mundial acabariam também por erigir um consenso em torno da expressão democracia racial, até que o próprio Gilberto Freyre, na década de 1960, e no contexto do apoio à causa colonialista portuguesa, invocou a democracia racial brasileira e o luso-tropicalismo para contrapor-se às teses anticolonialistas, da negritude e também das reformas democráticas, todas estas sustentadas pelos setores de esquerda.[452]

Freyre só empregaria a expressão democracia racial em 1962,

> (...) quando, no auge da sua polêmica defesa do colonialismo português na África, e no bojo da construção teórica do que chamará de luso-tropicalismo, julga conveniente atacar o que ele considerava como influência estrangeira sobre os negros brasileiros, particularmente o conceito de negritude, cunhado inicialmente por Aimé Cesaire, em 1937, desenvolvido posteriormente por Leopold Senghor, Chiant Diop e outros, no contexto da descolonização, e reelaborado, no Brasil, por Guerreiro Ramos e Abdias Nascimento.[453]

Mas tão forte[454] e socialmente difusa era a ideia de democracia racial[455] que, já nos anos de 1980, mesmo o MNU ainda declarava lutar por "uma autêntica democracia racial".[456]

Com qualquer dos termos, sobressaía, no entanto, a ideia do paraíso racial, forjada essencialmente, como explica Guimarães, à luz da experiência segregacionista vivida nos Estados Unidos. Como ideia, ganhou larga circulação, no Brasil e também nos meios internacionais, e desen-

---

452 Entre os "neofreyreanos" (D'Adesky, 2006, p. 73), estariam Fábio Wanderley Reis, Peter Fry e Jessé Souza. Segundo d'Adesky (p. 74), "os três propõem, cada um à sua maneira, que o mito da democracia racial não pode ser posto em xeque. (...) partem da crença de que o mito fundador de um Brasil mestiço deva ser preservado a todo custo". Estariam ainda Yvonne Maggie e Ali Kamel, apresentados por D'Adesky (p. 77) como "adversários proeminentes da ação afirmativa. (...) costumam apoiar seus argumentos na ideologia da mestiçagem, vista como matriz básica de conformação da população brasileira".

453 Guimarães, 2004, p.7.

454 D'Adesky (2006, p.69) indica que "a força sedutora da expressão provém do fato de ela ser erigida num mito ao qual toda realidade existente deveria ajustar-se".

455 Hasenbalg (1998, p. 243) aponta o fato de haver constrangimento e embaraço, além de falta de costume das pessoas "para falar com naturalidade sobre questões relativas às relações raciais. Isso ocorre, segundo o autor, em consequência da "forma como as pessoas comuns, alheias aos mundos da academia e da militância negra, apropriam-se das ideias raciais dominantes", neste caso o mito da democracia racial.

456 MNU, 1988 (apud Guimarães, 2004, p.9).

volveu-se como utopia e mito[457] de uma sociedade sem preconceitos e discriminação raciais.[458]

Exatamente como utopia do paraíso racial foi recuperada pela Sociologia moderna[459] e, mais especificamente, por Freyre que, segundo Guimarães, lhe deu uma "roupagem científica".[460]

---

457 Osmundo de Araújo Pinho (2002) entende que o "mito do excepcionalismo racial brasileiro (...) implica o reconhecimento de uma variante específica para a escravidão brasileira, mais branda em relação a outros países, [ao qual] se conjuga a ideia de harmonia racial. (...) A principal consequência disso é que o cidadão comum não consegue identificar, no Brasil, problemas de raça, produzindo-se uma ausência de reconhecimento de que problemas de violência, discriminação e desigualdade de base racial existem de fato entre nós". No mesmo sentido, Guimarães (2003, p.19) acha prudente alertar que "o mito, no sentido antropológico, transforma-se facilmente em falsa ideologia, quando ganha a arena política, perdendo seus referentes históricos e sociais, obscurecendo o jogo de interesses e de poder que lhe dá sentido em cada época. (...) morta a democracia racial, ela continua viva enquanto mito, seja no sentido de falsa ideologia, seja no sentido de ideal que orienta a ação concreta dos atores sociais, seja como chave interpretativa da cultura, seja como fato histórico. Enquanto mito, continuará viva ainda por muito tempo como representação do que, no Brasil, são as relações entre negros e brancos, ou melhor, entre as raças sociais – as cores – que compõem a nação". Já para Jocélio dos Santos (2005, p.19-20), "pensar o mito da democracia racial na sociedade brasileira é apontar os seus vários significantes que estão ancorados no sistema de poder, os seus rearranjos e a sua operacionalização. Por outro lado, há que observar os seus significados mudando de lugar, possuindo variações e revelando as leituras alternativas que correspondem a determinados interesses específicos, pois a realidade está sendo interpretada constantemente pelos interesses de poder. Isso fica demonstrado seja na redução desse mito à falsa ideologia, seja na exaltação ao encontro das três raças, nas comemorações dos 500 anos de descobrimento, por exemplo. O mito da democracia racial pode, então, ser usado com base na justificação de que a igualdade ou desigualdade de direitos independem da cor, na inexistência de discriminação racial no país, nas relações de tratamento entre brancos e negros e convivência em espaços diversos, na identificação de que as elites brasileiras são mestiças, na mestiçagem como um causa da democracia racial ou como o que indica a identidade nacional, ou mesmo por uma outra variação: o nosso racismo é diferente de outros racismo. Pensar o mito, portanto, significa desconstruir e mostrar a sua eficácia como forma de entender a ambiguidade e os paradoxos presentes na sociedade brasileira. Se, por um lado, revela um apartheid social, com a exclusão social da população negra e indígena, de outro, demonstra que é inclusivo via a convivialidade racial, ou, se preferirem, a cultura afro-brasileira ao longo da nossa formação social".

458 Guimarães, 2003, p. 2.

459 Santos (2005, p. 20-21), ele próprio um sociólogo, considera que "se até os anos 50 a democracia racial é pensada menos como ideologia que como fazendo parte da nossa socialidade, fosse em estudos acadêmicos, discursos oficiais e até por intelectuais negros nacionais e norte-americanos, no período seguinte, mais precisamente na década de 60 e, com mais ênfase, nos anos 70, a referência toma outras cores e nomes: a democracia racial será referida como mito e identificada como mera ideologia. Nesse processo de negação do mito da democracia racial, não ocorreu uma ruptura epistemológica ou analítica, mas uma inserção política nas reflexões sobre desigualdades raciais na sociedade brasileira ou o que eu poderia chamar de projeção da dimensão política no universo simbólico".

460 Guimarães, 2003, p. 4.

A desconstrução do mito do paraíso racial começou, de fato, com a divulgação dos resultados do projeto sobre relações raciais no Brasil, patrocinado pela Unesco[461] entre 1952 e 1955, sob a responsabilidade de Florestan Fernandes e Roger Bastide. Este último era um adepto do mito do paraíso racial, até deparar-se com tais resultados, onde ficava patente o preconceito racial na sociedade brasileira. Nos documentos produzidos por Bastide e Fernandes, há uma frase tornada clássica, de um dos testemunhos recolhidos no Brasil, em que o entrevistado, comentou: "Nós brasileiros temos preconceito de não ter preconceito", seguida do comentário dos autores de que

> (...) esse simples fato basta para mostrar a que ponto [o preconceito racial] está arraigado no nosso meio social. (...) Muitas respostas negativas [que dizem não haver preconceito racial no Brasil][462] explicam-se por esse preconceito de ausência de preconceito, por esta fidelidade do Brasil ao seu ideal de democracia racial.[463]

A despeito das novas luzes sobre a questão racial no Brasil, o golpe militar e a vitória das forças conservadoras, em 1964, fizeram prevalecer, nos círculos do poder, "a ideia freyreana de 'democracia racial' enquanto padrão cultural de interação interracial e não a consigna negra de luta pela igualdade social entre brancos e negros. Prevalecerá o lado hierárquico e não o igualitário da fábula das três raças".[464]

Mesmo que, desde as primeiras décadas do século XX, a questão racial fosse reconhecida como essencial para a viabilização da nação,[465] o que é singular, para Santos, é reconhecer a democracia racial, a partir do final da década de 1950, como ideologia legitimada pelo Estado,

---

[461] Antonio Sérgio Guimarães oferece um breve histórico do referido projeto em artigo intitulado O projeto Unesco na Bahia.

[462] Para Roland (2001), "a negação [do preconceito racial] tem sido um elemento central para fazer o mito da democracia racial funcionar".

[463] Bastide; Fernandes, 1955, p. 123, apud Guimarães, 2003, p. 11.

[464] Guimarães, 2003, p. 13.

[465] D'Adesky (2006, p.71) sublinha que "a ideologia da democracia racial corresponde de certa maneira a outro ideal debatido no fim do século XIX e início do século XX, que apregoava a necessidade da homogeneidade cultural, linguística e religiosa como fator importante de coesão nacional".

> (...) através da elaboração de políticas públicas, cujo *leitimotiv* é a convivialidade racial como matéria-prima na implementação dessas políticas, tanto em termos políticos e econômicos, quanto culturais *stricto sensu*. É a convivialidade racial, vista pela ótica da cultura, ou seja, um sistema de valores que organiza as relações de socialidade e fornece o tom da política anunciada como externa e independente no governo Jânio Quadros, o que se torna um elemento substantivo no incremento à política desenvolvimentista no período militar.[466] (...)
>
> A democracia racial, lida como o princípio canônico da sociedade brasileira, tornava-se a base explicativa da [PEI como] nova política externa do país. Ela era capaz de equacionar as práticas e interpretações políticas de intelectuais e servir de alicerce na lógica econômica da geopolítica brasileira. Tratava-se de qualificar ações que consubstanciassem a lógica do desenvolvimento econômico com o canône da integração racial e, mais precisamente, a influência africana sobre a nossa cultura.[467]

Após o Golpe Militar, o que era antes um ideal de democracia racial acabou por converter-se em um mito, denunciado pelas esquerdas. Foi Florestan Fernandes quem cunhou a expressão *mito da democracia racial*, exatamente no ano de 1964. O Movimento Negro passou, então, a utilizá-la também para "opor-se à ideologia oficial patrocinada pelos militares e propalada pelo luso-tropicalismo.[468]

De acordo com Fernandes, em decorrência do golpe de estado e da repressão política, "toda a mobilização negra passou a se fazer a partir da denúncia da democracia racial como um mito, ou seja, como refúgio discursivo das classes dirigentes e ideologia de dominação".[469]

Para Guimarães,

> (...) foi essa guinada à esquerda que possibilitou ao negro ser pensado pelo MNU dos anos de 1980 como povo oprimido, e que a autêntica democracia racial fosse também uma luta contra a exploração capitalista.

466 Santos, 2005, p. 20-21.

467 Idem, p. 41-42.

468 Guimarães, 2003, p. 14.

469 Fernandes, 1965 (apud GUIMARÃES, 2004, p. 9).

> Tal maneira de compreender a opressão negra pôde, então, ser incorporada tanto a ideologias políticas anticapitalistas (comunistas ou socialistas), quanto a ideologias liberais ou democráticas, que privilegiem apenas a luta pelos direitos civis. Em ambas, o negro é um lugar – o lugar do povo – que se opõe às elites, ou às classe dominantes – os brancos. E aqui aparece, de modo subreptício, a antiga oposição entre os que pensam o Brasil como branco e os que o pensam como negro ou mestiço.[470]

Naquele contexto, nos anos de 1960 e 1970, de promoção da ideologia da democracia racial como parte de um projeto político que se associava ao colonialismo português, a denúncia do mito da democracia racial apareceu combinada à promoção da negritude e do multiculturalismo, "dos valores da cultura negro-africana contida em nossa civilização".[471] Sob essa nova inspiração, os movimentos políticos negros que ressurgem a partir de 1978 reelaboraram a tradição da resistência negra internacional e o "mito da democracia racial, durante toda a década de 1980, será denunciado sistematicamente como um dogma da supremacia branca no Brasil".[472]

No entanto, como lembra Lilia Schwarcz,

> (...) o mito se extenua sem por isso desaparecer. Ou seja, a oportunidade do mito se mantém, para além de sua descontrução racional, o que faz com que, mesmo reconhecendo a existência do preconceito, no Brasil, a ideia de harmonia racial se imponha aos dados e à própria consciência de discriminação. [473]

Ou ainda, nas palavras de Guimarães,

> (...) a denúncia do mito da democracia racial, (...) sintetizando a distância entre o discurso e a prática dos preconceitos, da discriminação e das desigualdades entre brancos e negros no Brasil, finalmente se esgota enquanto discurso acadêmico, ainda que como discurso político sobreviva com alguma eficiência.[474]

---

470 Guimarães, 2004, p. 10.

471 Abdias Nascimento In: Cadernos Brasileiros, n. 47, p. 23, 1968 (apud GUIMARÃES, 2003, p.14)

472 Guimarães, 2003, p. 15.

473 Schwarcz, 1999, p. 309.

474 Guimarães, 2003, p. 16.

Ao mesmo tempo em que a ideia do mito da democracia racial[475] passa a ser a "chave para o entendimento da formação nacional, as contradições entre discursos e práticas do preconceito racial passam a ser estudadas sob o rótulo mais adequado de **racismo**".[476]

O *racismo à brasileira*, termo cunhado por Roberto da Matta, em 1981, que depois foi qualificado de *racismo cordial*, conforme título de matéria publicada em jornais paulistas,[477] mostra, como comenta Guimarães, que a adjetivação deixou de ser para a democracia e passou a ser para o racismo, embora o que continue em jogo, tanto no passado, quanto presente, seja "a distância entre discursos e práticas das relações raciais no Brasil. (...) Mais do que isto: as diferenças raciais se impõem à consciência individual e social, contra o conhecimento científico que nega as raças".[478]

Em forma de síntese, Guimarães sublinha que

> (...) entre 1930 e 1964, vigeu, no Brasil, (...) um pacto populista ou nacional-desenvolvimentista. Neste pacto, os negros brasileiros foram inteiramente integrados à nação brasileira, em termos simbólicos, através da adoção de uma cultura nacional mestiça e sincrética, e em termos materiais, pelo menos parcialmente, através da regulamentação do mercado de trabalho e da seguridade social urbanos, revertendo o quadro de exclusão e descompromisso patrocinado pela Primeira República. Nesse período, o Movimento Negro organizado concentrou-se na luta contra o preconceito racial, através de uma política eminentemente universalista de integração social do negro à sociedade moderna, que tinha a democracia racial brasileira como um ideal a ser atingido. (...) O golpe de 1964 destrói o pacto populista. (...) O Movimento Negro brasileiro, influenciado inter-

---

475 Hasenbalg cita a antropóloga norte-americana Robin E. Sheriff, segundo a qual "o mito da democracia racial desempenha um papel na contenção dos discursos sobre racismo". Mas, segunda a autora, não se trata apenas de mito, já que a ideia racial dominante, ou a democracia racial, "é também um sonho em que a maioria dos brasileiros de todas as cores e classes sociais deseja acreditar com paixão" (SHERIFF, 1993, p. 5, apud HASENBALG, 1998, p. 243).

476 Guimarães, 2003, p. 16. [Grifo do original].

477 *Folha de S. Paulo*, 1995. Trata-se de ampla pesquisa preparada por aquele jornal e depois publicada como livro. A *Folha de S. Paulo*, *Racismo Cordial*. São Paulo: Ed. Folha de S. Paulo, 1995.

478 Guimarães, 2003, p. 17.

> nacionalmente pela negritude, enfatizava as suas raízes africanas, o que gerava a reação de intelectuais como Gilberto Freyre, em sua cruzada em prol dos valores da mestiçagem e do luso-tropicalismo. (...) Com a redemocratização do Brasil, (...) a nação brasileira, constituída como mestiça e sincrética, já não precisava reivindicar uma origem não tipicamente ocidental. Ao contrário, as classes e grupos sociais farão dos direitos civis, individuais e universais o principal objetivo das lutas sociais. A reconstrução da democracia no Brasil, a partir de 1978, ocorre *pari passu* ao renascimento da cultura e do protesto negro. Mais que isto: dá-se em um mundo em que a ideia de multiculturalismo, ou seja, de tolerância e respeito a diferenças culturais que se querem íntegras, autênticas e não sincréticas, ao contrário do ideal nacionalista (universalista) do pós-guerra, é dominante.[479]

Registre-se, por fim, o entendimento ainda de Guimarães para quem

> (...) seria errôneo atribuir o recrudescimento da **consciência negra** e do cultivo da identidade racial, no Brasil dos anos 1970, à influência estrangeira, especialmente norte-americana. Ao contrário, o renascimento cultural negro deu-se nestes anos sob a proteção do estado autoritário e de seus interesses de política exterior. Ademais, a guinada do Movimento Negro brasileiro em direção à negritude e às origens africanas data dos anos 1960 e foi, ela mesma, responsável pela geração das tensões políticas surgidas em torno do ideal de democracia racial.[480]

O VOTO RACIAL E O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES CULTURAIS

Antes de concluir este capítulo, convém tomar nota dos comentários de G. Santos a propósito do *voto racial*[481] e sua ineficácia no tocante

---

479 Idem, p. 18.

480 Ibidem. [Grifo do original].

481 Márcia Lima (1999, p. 237) sublinha a falta de tradição, nas Ciências Sociais brasileiras, de estudos sobre comportamento eleitoral e raça, o que impossibilita, segundo a autora, afirmar se existe voto étnico no Brasil. Ela menciona trabalho de 1985, de Nelson V. Silva e Gláucio Soares, sobre a vitória de Leonel Brizola e do PDT, no Rio de Janeiro, em 1982, em que os dois autores registram o fato de o PDT ter sido o primeiro partido a incluir em seu programa compromissos com as minorias étnicas, representadas, entre outras, pelas candidaturas de Mario Juruna e Carlos Alberto de Oliveira, o Caó.

à promoção da agenda do Movimento Negro ou ao fortalecimento de laços entre os negros, candidatos e/ou eleitores, e os partidos políticos. Foi uma experiência política inovadora, explicou a autora, desenvolvida à época do bipartidarismo, quando os setores de esquerda e demais partidos políticos mantinham-se, em grande parte, alheios à questão racial. As organizações negras buscaram criar um vínculo novo, ainda que incipiente, entre os candidatos negros[482] e o eleitorado, baseado na identidade racial. No discurso que dirigiam à população negra, a problemática racial foi elevada ao primeiro plano, acima da legenda partidária e da concepção ideológica, como forma de comprometimento com os interesses desse segmento étnico.[483]

No entanto, essa ênfase no componente racial tampouco contribuiu para o debate acerca dos mecanismos de exclusão econômica existentes na sociedade brasileira. Ao contrário, produziu análises sobre o racismo como fator de polarização entre esses dois segmentos étnicos. A opção dos eleitores pelos distintos partidos políticos, independente de sua orientação política, fez com que, posteriormente, "os candidatos eleitos no pluripartidarismo acabassem por apresentar um vínculo muito tênue com a questão racial dentro dos parâmetros apontados pelo Movimento Negro".[484] Entre esses candidatos, Santos inclui a então vereadora Benedita da Silva, eleita pelo PT/RJ, em 1982, que "posteriormente trans-

---

482 Marconi F. de Sousa (2005), que estudou os discursos de parlamentares na Câmara dos Deputados, nas décadas de 1960, 1970 e 1980, sobre o tema das relações raciais do Brasil, aponta o Deputado, depois Senador, Abdias Nascimento como o primeiro deputado a trabalhar prioritariamente em prol da causa negra, durante seu mandato de 1983 a 1987, pelo PDT-RJ. Segundo o autor, ele expunha e explorava a complexidade do tema em seus discursos e projetos de lei. Entre as questões levantadas com frequência pelo Deputado estava o não rompimento de relações diplomáticas com a África do Sul. Ele menciona também, entre todos os projetos de lei apresentados pelo Deputado e depois arquivados sem chegar a ser votados, o PL 1.332, de 1983, que, entre outras ações compensatórias em benefício da população negra e medidas de promoção e valorização do negro, propunha a inclusão do ensino da História da África nos currículos escolares brasileiros.

483 Santos (1992, p. 34-35) esclarece que, na II Assembleia Nacional do MUCDR, em setembro de 1978, "foi deliberado apoio ao voto racial e aos candidatos negros que assumissem o programa mínimo do Movimento Negro [independente de filiação partidária]. (...) criando o que se denominou de suprapartidarismo ... [e] reforçando o voto racial dissociado da relação sociorracial concreta. [Há um] distanciamento entre partido político e movimento social, mantido pelo Movimento Negro através de uma postura de não optar por um ou outro partido político (...) não se levando em conta seu caráter liberal, conservador ou socialista".

484 Idem.

formou suas práticas parlamentares em função da pressão do Movimento Negro quanto ao atendimento de seu programa mínimo".[485]

Mais importante, no entanto, do que a matriz política na idealização do projeto de combate ao racismo, refere,

> [como] elemento fundamental nesse processo, a efervescência cultural das massas negras, iniciada na década de 70 (...) [que] revela uma identidade étnica reprimida pelo padrão sociorracial e [que] encontrou ressonância política/organizativa nas experiências de organização da luta norte-americana pelos direitos civis e nas guerras de libertação dos povos africanos de Angola, Moçambique e Guiné-Bissau.[486]

É dessa forma que, a partir dessa época, o debate sobre a questão racial chegou a organizações culturais, algumas delas identificadas com a África e com a gestação de uma consciência negra, "que fora reprimida pelo mito da democracia racial".[487] Como resultado, concluiu,

> (...) enquanto as lideranças negras oriundas do Núcleo Negro Socialista aproximavam-se das manifestações culturais como potencial mobilizador para ampliar a consciência de raça e de classe (...) [e] instrumentavam o [fator] cultural, as lideranças que emergiram do processo cultural (...) minimizavam o caráter de classe das manifestações culturais ao priorizar a valorização da identidade racial em detrimento do seu aspecto de classe. (...) [Surge] uma dicotomia entre a organização de caráter político e a de caráter cultural (...) e uma disputa da hegemonia desse processo entre os militantes negros formados dentro da esquerda e aqueles legitimados pela tradição de lutar contra a discriminação racial.[488]

Chega-se aqui, portanto, por outras vias, novamente à identificação, registrada logo no início, das distintas matrizes, correntes ou grupos que compõem o Movimento Negro. Desta feita, porém, essa identificação segue-se à apresentação, neste capítulo, de argumentos e fatos históricos aqui referidos com o objetivo de contribuir para a melhor

---

485 Ibidem, p. 35-36.

486 Ib., p. 51.

487 Ib., p. 53.

488 Ib., p.53-54.

compreensão dos valores e interesses em jogo, bem como do que seria, a partir da Constituição Brasileira de 1988,[489] "uma mudança importante no paradigma clássico dos estudos e dos movimentos negros no Brasil: (...) Deixa-se de lado o ideal do Brasil mestiço para proceder às ações pelo reconhecimento étnico-racial dos negros".[490]

A QUESTÃO RACIAL E A POLÍTICA EXTERNA PARA A ÁFRICA

É no contexto desse novo paradigma que o PT elegeu o seu candidato a Presidente da República, em outubro de 2002, e levou para o Governo o compromisso de implementar um Programa de Governo acordado com o Movimento Negro, do qual constava a referência explícita à *volta à África*. Implicitamente, o compromisso passou a ser, portanto, o de estreitamento das relações com o continente africano de modo a atender às expectativas tanto dos que buscam, na Mãe-África, sua história, sua referência identitária e os valores de sua autoestima, quanto daqueles que procuram o reforço das parcerias, inclusive no plano internacional, para a luta contra os efeitos da escravidão e da exclusão que incidem sobre os africanos e seus descendentes na Diáspora.

****

Por julgá-los essenciais não só à compreensão da gênese da política africana do Governo Lula, mas também por sua relevância para a apresentação e análise, que se seguirão, na Segunda Parte, da formulação e implementação da política do Governo Lula para a África, recapitulam-se, a seguir, esquematicamente, os principais fatos e argumentos apresentados neste capítulo:

- um diálogo de mais de duas décadas tornou singulares as relações entre o Movimento Negro e o PT e faz que nenhum outro partido político tenha igual compromisso programático com as propostas do Movimento Negro. Por essa razão, e a despeito das dificuldades constatadas, o PT é ainda considerado, na sua condição de partido político, como o melhor parceiro do Movimento Negro no que diz

[489] Entre outros importantes dispositivos inscritos na Constituição de 1988 como decorrência da luta pelos direitos civis dos negros, o artigo 42 torna a prática do racismo crime inafiançável e imprescritível. A Constituição ainda reconhece a figura jurídica dos remanescentes de quilombos.

[490] Vogt, 2003.

respeito à promoção da agenda da luta contra o racismo e pela promoção da igualdade racial no país;

- o compromisso programático da Coligação Lula Presidente com o *voltar-se para a África* explica-se tanto pela solidariedade histórica do PT com os "povos oprimidos", no caso os africanos, quanto pela demanda explícita do Movimento Negro. Como parte da pauta histórica do Movimento Negro, o *voltar-se para a África*, apresentado de diferentes formas e em diferentes contextos, consta dos documentos do PT desde 1989;
- em seu Programa de Governo, a Coligação Lula Presidente endossou as posições do Movimento Negro, tal como constam dos documentos preparatórios da Conferência de Durban, e comprometeu-se, como Governo, a implementar a Declaração e o Programa de Ação de Durban;
- a agenda do Movimento Negro, ao incorporar a agenda de Durban, converteu-se em uma agenda internacional, de natureza pública e interesse coletivo. Na verdade, desde o final da década de 1970, constata-se a diversificação e complexidade da agenda do Movimento Negro, que passou a incluir a pauta clássica das organizações de defesa dos direitos humanos e também a defesa de ações afirmativas para combater as desigualdades raciais;
- a lenta e problemática apropriação, pelo PT, dos argumentos defendidos pelo Movimento Negro referentes às relações raciais no País dá margem a que se questione a efetiva assimiliação desses argumentos pelas lideranças do PT;
- desde os anos iniciais do século XX, observa-se uma distinção, no seio da militância negra, entre os promotores de uma agenda conciliadora, associada à luta contra as manifestações racistas ou contra a discriminação racial, mas de viés nacionalista e integracionista; e os defensores da resistência ativa, que reclamavam o direito à afirmação de sua identidade racial, com a defesa do discurso racialista e multicultural. A autoestima, que envolve a valorização dos elementos estéticos, culturais e históricos africanos, passa a ser identificada como um valor a buscar e preservar, e, conforme os parâmetros do multiculturalismo, requer a extirpação dos sincretismos, em favor do reconhecimento e da valorização das manifestações puras africanas;

- é simplista a distinção entre uma agenda histórico-cultural e uma agenda política, que se oporiam no seio do Movimento Negro. Ao mesmo tempo, é patente o destaque conferido historicamente à agenda cultural,[491] que permitiu a Honchard falar da fetichização dessa agenda, assim como é bastante assimilável o conteúdo de tal agenda, tanto pelo Brasil que se reconhece mestiço, quanto pelos que optam pelo multiculturalismo;
- há uma linha de aproximação com a África nessas duas tradições ou agendas. Para o culturalismo, a volta à África é romanceada, mas pode ser atualizada na medida em que viabiliza a valorização e recuperação dos valores estéticos, culturais e históricos e das próprias referências identitárias. Para a agenda política, a África é a parceira, junto com a Diáspora, para as ações acordadas em Durban, ou seja, para a promoção de medidas que combatam os efeitos da escravidão e assegurem as reparações cabíveis, inclusive no contexto mundial.[492] Está-se perante uma parceria legitimada pela agenda comum de combate aos efeitos da escravidão, do colonialismo, do neocolonialismo e da globalização. Uma agenda de valores e de interesses compartilhados;
- constata-se o distanciamento histórico dos partidos políticos brasileiros com relação ao Movimento Negro e com relação à África;
- no final do século XIX e primeiras décadas do século XX, as teses racistas europeias difundiram-se no Brasil e comprometeram a percepção da sociedade brasileira acerca dos africanos e seus descendentes;
- as teorias raciais pseudocientíficas contribuíram para a formação do racismo brasileiro e nutriram os ideais de construção de uma nação racialmente homogênea;
- as teses marxistas influenciaram as percepções dos partidos políticos e da sociedade em geral sobre a questão racial, na medida em que descartavam a especificidade dos problemas raciais e, consequentemente, os remédios que lhe fossem recomendados;

[491] Yvonne Maggie, ao analisar os eventos do centenário da Abolição, em 1988, comentou que "o negro no Brasil é assunto do MinC e não do Ministério do Trabalho, da Saúde ou da Justiça" (MAGGIE, 1989, p. 27, apud HASENBALG, 1998, p. 243).

[492] Sobre as diferentes modalidades de reparações e o argumento jurídico que lhes dariam sustentação, ver Howard-Hassman, 2001.

- as pesquisas sobre a questão racial no Brasil tiveram papel essencial na desconstrução do mito da democracia racial e seguem sendo importantes para revelar a existência de racismo e os seus efeitos;
- a utilização espúria do termo democracia racial, no contexto da defesa do luso-tropicalismo, incompatibilizou-o com o Movimento Negro e as esquerdas;
- a militância negra atribuiu ao Itamaraty papel importante na difusão e consolidação do mito da democracia racial;
- os partidos políticos e a sociedade em geral mostram desconforto com relação ao voto racial e a uma agenda política racializada;
- é importante o debate sobre a composição da sociedade brasileira e sobre a nacionalidade no contexto do multiculturalismo e da valorização das identidades, assim como é relevante a percepção de que a mestiçagem, como ideal de homogeneização racial, revela um racismo heterofóbico; e
- amadurece o debate sobre a questão racial no Brasil, tanto no campo dos valores quando dos interesses que vão sendo legitimados pela sociedade.

4

Os negros e a conquista de cidadania. Um novo quadro de referência cultural

Ainda no contexto dos *Antecedentes*, que são a Parte Primeira deste trabalho, e antes de passar à Parte Segunda, relativa à *Implementação da política externa do Governo Lula para a África*, seria preciso buscar contextualizar tal política externa à luz do quadro de referência cultural contemporâneo, de que trata Estevão Chaves de Rezende Martins, ou da cultura política brasileira, cuja relevância para a ordenação do processo político é ressaltada por Álvaro Moisés, Karina Kuschnir e Leandro Piquet Carneiro.

O desafio de contextualização da política africana do Governo Lula requer o empréstimo, às Ciências Sociais, do conceito de 'cultura política' e da análise sobre a relação entre cultura e poder, assim como um breve histórico sobre a incorporação, pela sociedade brasileira e pelo sistema jurídico nacional, dos valores e determinações inscritos nos documentos internacionais sobre direitos humanos e luta contra o racismo.

Sem aprofundar o debate acadêmico acerca do conceito de 'cultura política,'[493] é oportuno recorrer à definição que Kuschnir e Carneiro dão

[493] Karina Kuschnir e Leandro Piquet Carneiro (1999) lembram que a expressão *cultura política* foi criada na década de 1960, por G. Almond e Sidney Verba (1963), no livro *The Civic Culture*, "a partir da combinação das perspectivas sociológica, antropológica e psicológica no estudo dos fenômenos políticos. O objetivo era incorporar nas análises da política da sociedade de massas contemporânea uma abordagem comportamental, que levasse em conta os aspectos subjetivos das orientações políticas, tanto do ponto de vista das elites quanto do público desta sociedade". Eles observam que o trabalho de Almond e Vera é a referência contemporânea obrigatória no debate sobre o conceito de *cultura política*, e que o objetivo central daqueles autores "era discutir o papel da *cultura política* no funcionamento dos regimes democráticos".

ao termo: "um conjunto de atitudes, crenças e sentimentos que dão ordem e significado a um processo político, pondo em evidência as regras e pressupostos nos quais se baseia o comportamento de seus atores".[494] No mesmo sentido, Álvaro Moisés entende que a 'cultura política' envolve, entre outras coisas, "a generalização de um conjunto de valores, orientações para a ação, atitudes e comportamentos políticos, e resulta tanto de processos originários de socialização, como da experiência política ao longo da vida adulta dos seus membros".[495]

Se, ao invés do conceito de 'cultura política', recorrer-se ao tratamento dado ao binômio cultura e poder, chega-se igualmente à afirmação de que as ideias usuais nas sociedades têm peso crescente "na escolha de políticas públicas e na elaboração dos argumentos racionais que a sustentam".[496] É o que ensina Estevão Martins, para quem cultura é o "fator dinâmico de ação, formação e transformação" que, ao enquadrar e alterar as relações sociais, "ingressa forçosamente na equação de poder como fator decisivo".[497] Para esse autor, a "equação de poder, em especial a partir do final do século XX, não pode prescindir da alternativa cultural, que modifica substancialmente, tanto interna, quanto externamentemente, às sociedades e a seus Estados".[498] Trata-se, afinal, do reconhecimento da existência de um "quadro de referência cultural", entendido como "o conjunto das ideias usuais na sociedade, e/ou em seus eventuais segmentos"[499] que tem impacto sobre as políticas públicas.

Kuschnir, Carneiro e Moisés sustentam que a 'cultura política' ordena o processo político, e Martins fala de um quadro de referência cultural que produz impacto sobre as escolhas políticas e sobre os argumentos de sua racionalização. Os quatro autores discorrem, portanto, sobre os elementos a serem considerados quando da análise do comportamento dos atores políticos.

Moisés sublinha que a 'cultura política' é uma "variável 'interveniente' que (...) contribui de modo decisivo para explicar por que um regime político se consolida, ganha continuidade no tempo e adquire (ou

494 Kuschnir e Carneiro, 1999.
495 Moisés, 1995, p. 84-85.
496 Martins, 2002, p. 24.
497 Idem, p. 18.
498 Ibidem, p. 20.
499 Ib., p. 31.

não) estabilidade",[500] ainda que não seja capaz de, sozinha ou isoladamente, produzir a mudança de um regime político. Ou seja, ela sozinha não basta para produzir mudanças. De qualquer forma, diz o autor, ela é um elemento claramente indispensável para a construção social desse novo regime.[501] Mais ainda, ela é capaz de assegurar continuidade no tempo a esse novo regime,[502] "a despeito da existência de conflitos societários fundamentais entre os cidadãos".[503] O processo é longo, alerta, e requer a "criação de instituições capazes de processar a complexa pluralidade de interesses, identidades e objetivos que mobilizam os atores sociais".[504]

Tendo em conta os parâmetros citados e o propósito de buscar contextualizar a política africana do Governo Lula, convém, em primeiro lugar, concordar em atribuir à política africana o estatuto de política pública, passível de sofrer o impacto do quadro de referência cultural a que Martins se reporta. Aceita essa premissa, será possível especular sobre as possibilidades e perspectivas de consolidação e, consequentemente, de continuidade da política externa do Brasil para a África, nos moldes em que foi formulada pelo Governo Lula, a partir da análise do conjunto de valores, orientações para a ação, atitudes, crenças, sentimentos e comportamentos políticos generalizados que lhe estejam diretamente associados.

Trata-se, portanto, de começar por indagar qual o quadro de referência cultural que produz impacto sobre a política africana do Brasil, para, em seguida, procurar responder se a aparente ocorrência de uma nova ressocialização entre negros e brancos no Brasil, reflexo do processo de desconstrução do mito da democracia racial e também da superação paulatina de práticas racistas no país, assim como a adesão, do conjunto ou parte da sociedade, a novos valores que legitimam a luta dos negros pela igualdade racial seriam suficientes para assegurar continuidade à política africana e, dessa forma, sua conversão em política de Estado.

---

[500] Moisés, 1995, p. 98.

[501] Idem.

[502] A referência do autor é ao regime democrático. A referência é retirada da obra *Os brasileiros e a democracia*, em que José Álvaro Moisés consolida alguns de seus principais estudos sobre cultura política e democratização, realizados entre 1989 e 1994. Nesse trabalho, seu foco de análise é a formação da legitimidade democrática no país.

[503] Moisés, 1995, p. 84-85.

[504] Idem.

Quando o tema é democracia e regime democrático, Moisés afirma que "a eficácia dessa consolidação depende, entre outras coisas, do modo como o pacote institucional democrático é formulado e apresentado tanto às elites 'relevantes' como à massa dos cidadãos, com vistas à obtenção do seu consentimento".[505] Novamente, o mesmo pode caber à política africana. A conversão da política externa para a África em política de Estado irá depender da forma como será formulada, apresentada e também implementada, tanto no âmbito do próprio Governo, quanto perante a sociedade, com vistas a tentar assegurar sua legitimidade.

Objetivamente, Martins afirma que "mudanças nas convicções normativas, tanto como as modificações nas cosmovisões, provocam impacto nas ações políticas".[506] As tradições, inclusive aquelas mantidas pelo Estado, sofrem de uma "perda gradativa de atualidade diante dos novos desafios que se opõem aos indivíduos e às comunidades".[507] No caso das relações com a África, o desafio consistiria em atualizá-las à luz do quadro de referência cultural contemporânea, que porventura refletisse eventuais mudanças nas convicções normativas e nas cosmovisões da sociedade brasileira.

As referências tanto à cultura política, quanto à relação entre cultura e poder, servem, portanto, para apontar a importância do que Moisés chama da dimensão político-cultural na explicação dos comportamentos políticos, sem, todavia, desconsiderar a importância também de outros nexos de explicação causal, como, por exemplo, os fatores econômicos.[508]

No que diz respeito à política externa do Brasil para a África, foram historicamente identificados, como visto no capítulo 1, os nexos da explicação causal em fatores econômicos e também culturais. Nesse início do século XXI, ainda podem ser atribuídas a esses mesmos fatores as explicações para a determinação do Presidente Lula de elevar as relações com o continente africano à condição de prioridade na agenda de política externa de seu governo. Em comparação com o período de lançamento da PEI, ou com a reaproximação à África de meados da década de 1970 e anos subsequentes, a diferença repousa, porém, no quadro de referência

[505] Ibidem, p. 97.
[506] Martins, 2002, p. 35.
[507] Idem, p. 36.
[508] Moisés, 1995, p. 87.

cultural que, como se indicará a seguir, reflete sensíveis mudanças nas convicções e nas ideias usuais na sociedade brasileira, em particular no tocante à questão racial.

Essas mudanças estão explicitadas, por exemplo, nos trabalhos de José Augusto Lindgren Alves acerca do impacto sobre a sociedade brasileira das grandes conferências mundiais realizadas na década de 1990, às quais se somou a III Conferência Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, realizada em Durban, na África do Sul, em 2001.

No Prefácio de *Relações internacionais e temas sociais. A década das conferências*, Paulo Sérgio Pinheiro aponta, como a principal das contribuições daquele ciclo de conferências, a "centralidade dos direitos humanos na política internacional das sociedades e dos Estados".[509] Elas permitiram a incorporação das perspectivas dos países do Sul na agenda, então bastante reelaborada, do desenvolvimento, no sentido de refletir e atender às necessidades dos pobres. Especificamente na área de Direitos Humanos, à Conferência de Viena, de 1993 seguiu-se a Conferência de Durban, que reafirmou e consagrou a relevância e visibilidade do tema no âmbito internacional e no contexto nacional, em particular.

Outro importante subproduto das conferências foi o reconhecimento do papel que cabe à sociedade civil e suas organizações na construção de agendas alternativas para o Estado democrático e, também, na democratização das políticas públicas, que devem estar orientadas para a proteção dos direitos humanos de todos os grupos sociais.[510]

Sinal da mudança dos tempos e das mudanças nos comportamentos, Pinheiro registra a realização, em Brasília, mais propriamente no Itamaraty, em maio de 1993, portanto, às vésperas da reunião de Viena, de uma reunião entre representantes de governo e da sociedade civil, em que, pela primeira vez, desde o período da ditadura, essas duas categorias de atores se sentaram lado a lado para a definição de uma agenda comum. Ele lembra outro encontro, desta vez em Genebra, na casa do Representante Permanente do Brasil, em maio de 2001, que novamente reuniu diplomatas e representantes de comunidades afro-brasileiras, todos integrantes do Comitê Preparatório para a Conferência de Durban.

---

509 Pinheiro, apud Alves, 2001, p. 17.

510 Idem, p. 18-19.

No entanto, o desafio da proteção dos direitos humanos mantém--se e, segundo Pinheiro, o que é preciso é "enfocar o mundo com o olhar e o espírito dos pobres, a partir da realidade dos pobres com o objetivo de realizar as mudanças necessárias capazes de provocar impacto positivo na vida das populações menos favorecidas e dos grupos vulneráveis".[511]

Em seus comentários, Pinheiro revela o surgimento desse novo quadro de referência cultural, em que os pobres e as populações discriminadas e vulneráveis se tornam sujeitos de direito e a garantia de proteção de seus direitos uma obrigação do Estado.

Esse é o quadro geral, que vale para o conjunto de todos os direitos humanos e todas as populações menos favorecidas. No particular, as Conferências de Viena, de Pequim, sobre mulheres, e sobretudo a de Durban contribuíram, no plano nacional, para a formação de uma nova cultura política relativa aos direitos humanos, em que a luta contra o racismo e, subsidiariamente, a promoção da cidadania da população negra figuram como alguns de seus componentes. Para a afirmação, no plano interno, dos valores e compromissos acordados particularmente em Viena, Pequim e Durban, tiveram papel decisivo as organizações da sociedade civil brasileira, especialmente, as organizações do Movimento Negro e de mulheres negras, que realizaram, internamente, grande esforço de sensibilização acerca da situação da população negra no Brasil e, consequentemente, também de divulgação e promoção de seus direitos.

A cultura política que se formou no Brasil, sob o impacto das conferências da década de 1990, incorpora, como um de seus componentes, o compromisso da sociedade brasileira com a promoção de uma agenda em favor da igualdade racial e da luta contra o preconceito e seus efeitos.

Lindgren sublinha, por exemplo, que os temas das conferências sociais cresceram e ganharam relevância no discurso contemporâneo, a despeito da propagada ascendência do econômico sobre o político e o social. Suas declarações, programas e plataformas devem ser "fontes orientadoras de políticas públicas (...) *vade mecum* de referência para a ação cooperativa".[512] Ele recorda palestra proferida pelo então Chanceler Celso Lafer, na Escola Superior de Guerra, em agosto de 1992, logo após a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento e Meio Am-

511 Idem, p. 20.
512 Alves, 2001, p. 41.

biente (Rio-92), em que este anunciou que o quadro internacional estava vivendo uma mudança de paradigma na acepção de Thomas Kuhn, por força da "criatividade democrática dos povos, que mudou nossa cartografia". Essa cartografia, explica Lindgren, referia-se às estruturas mentais forjadas ao longo do período do conflito leste-oeste.[513]

Além de registrar essa decisiva mudança de paradigmas, Lafer também reconheceu que seria preciso "relegitimar em novos moldes a perspectiva do Sul na ordem mundial, indispensável para garantir uma visão de futuro", que definia como sendo "a política inspirada por aquele mínimo de utopia sem o qual o peso dos fatos e dos condicionamentos não será superado".[514] A relegitimação, por sua vez, passava, para os PEDs, pelo seu enquadramento na escala de valores da nova realidade, pós-estratégica e pós-westfaliana.

Lindgren considerou proféticas as palavras de Lafer e indicou que, se este falasse ao final dos anos de 1990, certamente agregaria ao "rol de valores legitimantes das políticas em qualquer parte do globo os elementos acordados igualmente nas demais conferências sociais",[515] depois da Rio-92.

Nestes primeiros anos do século XXI, a mudança de paradigma de que falou Lafer parece ter incorporado os temas acordados na Conferência de Durban e reflete uma nova cartografia, neste caso, associada à promoção da igualdade racial e ao repúdio ao racismo, à xenofobia e à discriminação racial. Lafer elaborou sobre a ocorrência de um novo quadro de referência cultural, internacional, mas que se reconhece igualmente no plano interno, cuja visão de futuro e utopia a ele associadas têm por base tanto a luta contra a exclusão social, quanto a garantia dos direitos humanos, ambas em escala planetária.

Nesse sentido, Lindgren concluiu seu livro com uma discussão acerca do surgimento de uma nova cultura que acabaria por compelir à realização das recomendações adotadas nos documentos finais das Conferências da década de 1990. Ele corrobora, portanto, o argumento que sinaliza o papel das ideias no comportamento dos atores políticos e, em particular, do próprio Estado, ao afirmar que, pela ótica da cultura, mais

---

513 Idem, p. 287.

514 Ibidem.

515 Ib., p. 288.

do que pela eficácia política ou econômica, é que essas recomendações acabam por impor-se à sociedade internacional.

No Brasil, o surgimento dessa cultura política remontaria, para Lindgren, às manifestações havidas em 1968. Ela se traduziria na extensão da noção de uma cidadania consciente a segmentos antes negligenciados nas sociedades e, provavelmente, não teria ocorrido sem "denúncias veementes às opressões majoritárias".[516]

Ainda segundo o autor, dos remotos anos da década de 1960, até toda a década de 1990, a mobilização democrática, oficial e não oficial, cumpriu diversos itinerários, no sentido da convergência construída com o objetivo de permitir que os objetivos e compromissos acordados nas conferências sociais pudessem ser alcançados. Esses objetivos e compromissos compõem o que o autor chama de "manual da utopia" e devem ser "encampados, por um lado, como cartilha de políticas, por outro, com maior disseminação, como guia de cobranças legítimas e manual de participação construtiva, no local e no global".[517]

Se, no plano analítico, parece estar consagrado o entendimento de que o início do século XXI testemunha um novo quadro de referência cultural, que abrange as novas percepções e compromissos acerca das garantias e promoção dos direitos humanos, é possível, também no plano jurídico-institucional, acompanhar a sanção, pelo Estado, do conjunto de ideias e valores que o compõem. Interessa, no contexto do presente trabalho, a institucionalização de políticas públicas destinadas a assegurar o direito dos afrodescendentes ao exercício pleno da cidadania e a utopia de uma efetiva democracia racial no Brasil.

Sobre esse tema, convém lembrar os reflexos da Conferência de Durban no regime jurídico brasileiro e nas políticas nacionais, bem como, registrar a evolução do comportamento da política externa brasileira sobre a questão racial no Brasil.

No plano das relações com seus parceiros ou ainda no contexto multilateral, não é difícil encontrar exemplos da adequação do Itamaraty a essas novas circunstâncias. A diplomacia do País passou a protagonizar iniciativas inovadoras, tanto nas Nações Unidas, como na Organização

---

516 Ib., p. 324.

517 Ib., p. 326.

dos Estados Americanos, sempre no campo da promoção da igualdade racial e da luta contra a discriminação.

Exemplos disso são o relatório enviado pelo Brasil ao Comitê Internacional para a Eliminação da Discriminação Racial, em 1995, e a ampla participação da sociedade civil, particularmente de organizações da área de combate ao racismo e à discriminação racial e à intolerância, na elaboração do relatório seguinte, submetido ao CERD apenas em 2003. O relatório de 1995 é importante porque reconheceu, com base em dados estatísticos, o quadro de desigualdadee racial e a ocorrência de discriminação racial no Brasil, ao mesmo tempo em que se assumia o compromisso com políticas destinadas a combater e superar esse quadro.

Já o relatório de 2003 incorporou os resultados do processo de preparação para a Conferência de Durban, que demonstrara a crescente mobilização em torno de tema que assumia maior relevância na agenda política nacional. Nesse documento, a inovação marcante foi o reconhecimento pelo Estado de que suas políticas universalistas eram imperfeitas como instrumento de promoção da igualdade e de combate à discriminação. Pela primeira vez, o Estado brasileiro comprometeu-se com a adoção de políticas públicas, para "pôr fim à neutralidade do poder público em face da situação racial brasileira".[518]

Mesmo com o reconhecimento de que a Conferência de Durban provocou decisivas mudanças no Brasil, sobretudo no tocante ao lançamento de um amplo debate sobre a pluralidade etnorracial no país, é preciso registrar que o processo de preparação da Conferência de Durban também já refletia um quadro interno diferenciado, em que as organizações negras se apresentavam, pela primeira vez, como atores proeminentes na discussão de temas que afetavam diretamente a comunidade negra.

Em novembro de 1995, as lideranças das organizações negras, que organizaram a histórica Marcha Zumbi dos Palmares sobre Brasília, haviam entregue ao Presidente Fernando Henrique Cardoso um documento de reivindicações. No ano seguinte, em 1996, quando da adoção do Programa Nacional de Direitos Humanos, o poder público, na esfera federal, assumiu nova atitude no tocante à promoção de políticas de su-

---

[518] MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Décimo sétimo relatório periódico relativo à convenção internacional sore a eliminação de todas as formas de discriminação racia.* Brasília: MRE, 2003, p. 7.

peração do quadro de desigualdade racial verificado no país, ao comprometer-se, entre outras ações, de curto, médio e longo prazo, com a inclusão do quesito "cor" em todos e quaisquer sistemas de informação e registro sobre a população e bancos de dados públicos; com o apoio à definição de ações de valorização para a população negra e com políticas públicas; com o desenvolvimento de ações afirmativas para o acesso dos negros aos cursos profissionalizantes, às universidades e às áreas de tecnologia de ponta, com o estímulo para que os livros didáticos enfatizassem a história e as lutas do povo negro na construção do País e, finalmente, com a formulação de políticas compensatórias que promovessem social e economicamente a comunidade negra.[519]

A constituição do Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra, em 20 de novembro de 1995, com o objetivo de sugerir ações e políticas de valorização da população negra, é igualmente menção obrigatória na indicação desse novo quadro de referência cultural, que, do ponto de vista jurídico-institucional, já produzira efeitos sobre a Constituição de 1988. Nela, os constituintes haviam afirmado o caráter pluriétnico da sociedade brasileira e defendido o respeito às religiões de matriz africana; haviam determinado fosse assegurada a propriedade das terras quilombolas a seus habitantes; e, também, que fosse considerado o racismo crime inafiançável e imprescritível.

Em 13 de maio de 2002, foi lançado o Programa Nacional de Ações Afirmativas, destinado a promover os princípios da diversidade e do pluralismo no preenchimento de cargos da administração pública federal e na contratação de serviços por órgaõs do Governo.

Essas são algumas das ocorrências que, neste início de século, refletem o surgimento de uma nova cultura política no país, particularmente no que diz respeito à afirmação do compromisso do Estado com políticas públicas de promoção da igualdade racial. A elas devem ainda somar-se a produção contínua e sistemática de literatura e evidências empíricas sobre a desigualdade racial no Brasil, pelas próprias instituições públicas, como o IBGE e o Ipea.

Como comentam Cloves Oliveira e Paula Barreto, é particularmente importante esse conjunto de evidências e textos que discutem a

---

519 Política Nacional dos Direitos Humanos.

desigualdade racial e a percepção do racismo no Brasil diante da tradição da década de 1930 até a década de 1970 de não colocar em discurso a questão do racismo. Para esses autores,

> O próprio fato de que estejam sendo realizadas pesquisas que fazem a população falar ou produzir discursos sobre o racismo no Brasil indica que existem mudanças em curso na regra tácita que recomendava não falar sobre esse assunto, pelo menos em público e fora dos espaços reservados da casa. Em suma, embora o racismo ainda possa ser considerado um tema sensível no Brasil, não há dúvida de que tem se criado uma corrente de opinião pública em torno do tema, fato que se deve, entre outras coisas, às mobilizações lideradas por organizações antirracistas que surgiram nas duas últimas décadas do século passado.[520]

***

É esse o contexto ou o quadro de referência cultural em que assumiu o Presidente Lula, em 1 de janeiro de 2003. Um quadro marcado pela rearticulação da sociedade brasileira em torno de medidas que visavam a inclusão social e também racial. São os valores e atitudes representados nesse quadro que incidirão sobre a formulação e implementação da política externa para a África do Governo Lula. São eles os elementos que impactarão sobre as escolhas políticas e, em particular, sobre os argumentos de racionalização da política africana, da mesma forma como passaram a ser essas as regras e os pressupostos nos quais o comportamento dos atores políticos deveria estar baseado.

Antes de chegar ao capítulo seguinte, convém ainda lembrar que, nos estudos sobre cultura política, são praticamente obrigatórias as pesquisas quantitativas, capazes de oferecer indicadores do grau de interesse que um determinado grupo social possui em relação aos assuntos políticos. Também no que diz respeito às questões raciais no Brasil, nota-se um crescente recurso a pesquisas de opinião para aferir o grau de interesse e sensibilização dos membros da sociedade acerca de temas como a proposta de cotas para estudantes negros nas universidades brasileiras, ou ainda a existência de racismo e suas manifestações na sociedade brasileira. Essas pesquisas são a expressão da cultura política vigente.

---

[520] Oliveira e Barreto, 2003.

Do período imediatamente anterior à posse do Presidente Lula, em janeiro de 2003, não se conseguiu ter acesso a pesquisas de opinião para avaliar a posição dos grupos sociais brasileiros acerca de temas relevantes no domínio dos direitos humanos, em geral, e da questão racial, em particular. O que havia eram dados estatísticos sobre a situação do negro e as relações raciais no país.

Não obstante, às vésperas das eleições de outubro de 2006, pesquisa de opinião realizada junto a eleitores brasileiros já indicava posição nacional, da ordem de 65%, favorável à adoção de políticas de cotas para a facilitação do ingresso na universidade e no mercado de trabalho para negros e pardos.[521] Esse dado será importante para, na Conclusão deste estudo, voltar-se à reflexão sobre as perspectivas de manutenção da política africana e de sua conversão em política de Estado.

---

[521] O Instituto Datafolha publicou, em julho de 2006, os resultados de uma pesquisa nacional, realizada nos dias 17 e 18 de julho, entre eleitores do país, sobre o Estatuto da Igualdade Racial, em debate no Congresso Nacional, e a política de cotas nas universidades. No texto de apresentação dos resultados, o Instituto Datafolha informa que "A maioria (65%) do eleitorado brasileiro é favorável a que 20% das vagas em universidades públicas e particulares sejam reservadas para pessoas negras e descendentes de negros, como prevê um dos capítulos do projeto do Estatuto da Igualdade Racial (...) Um quarto (25%) é contra as cotas para os negros nas universidades". A pesquisa estava combinada a uma sondagem sobre a intenção de voto em 3 candidatos à presidência: Lula, Alckmin e Heloísa Helena, o que sugere a relevância do tema no contexto da agenda eleitoral. Ainda segundo a pesquisa, dos entrevistados que anunciaram a intenção de voto em Lula, 69% se disseram a favor das cotas para negros nas universidades e 21% contra, os demais eram indiferentes, não sabiam ou não emitiram opinião. Entre os eleitores de Alckmin e Heloísa Helena, à época com cerca de 10% de intenções de voto, os números eram, respectivamente, 66% e 56% a favor, 29% e 28% contra, e os demais nas outras categorias. Uma das conclusões possíveis da pesquisa, segundo a antropóloga Wania Sant'Anna, publicada no *Jornal Irohin*, n.17, é de que a questão das cotas não divide o eleitorado nacional. A mesma pesquisa também investigou a opinião dos eleitores sobre cotas em empresas públicas e privadas, nos termos previstos no projeto de Estatuto, ou seja, 20% no mínimo de vagas reservadas para pessoas negras e descendentes de negros. O resultado foi o seguinte, entre os eleitores de Lula, Alckmin e Heloísa Helena, respectivamente: 71%, 69% e 62% a favor, 19%, 27% e 35% contra, e os demais distribuídos entre indiferentes e que não sabiam. Segundo Sant´Anna, os dados dessa pesquisa podem indicar uma tendência, entre a população brasileira, favorável às cotas nas universidades e no mercado de trabalho.

PARTE SEGUNDA

A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA PARA A ÁFRICA

5

Os Discursos Presidenciais E A Concepção Da Política Externa Para A África

O *voltar-se para a África* inscrito no Programa de Governo da Coligação Lula Presidente converteu-se, desde o início do Governo Lula, em 1 de janeiro de 2003, em uma das prioridades da política externa brasileira, conforme anunciou o próprio Presidente Luiz Inácio Lula da Silva a todos os embaixadores e demais chefes de missões diplomáticas africanas em Brasília, no dia 31 de janeiro de 2003, quando os recebeu para uma audiência coletiva no Palácio do Planalto. Foi a primeira vez que o chamado Grupo Africano foi recebido por um Chefe de Estado brasileiro. Na ocasião, o Presidente expôs algumas de suas propostas e expectativas quanto às relações Brasil-África e concedeu a palavra a cada um dos representantes africanos. Concebido inicialmente como uma visita de cortesia, o encontro acabou por tornar-se uma reunião de trabalho, que mostrou aos interlocutores africanos a disposição pessoal do Presidente Lula de inaugurar um novo período de expansão das relações bilaterais com a África.

Essa disposição se confirmou ao longo dos quatro anos do primeiro mandato do Presidente Lula, período em que realizou seis viagens à África e visitou 17 países africanos, três deles em duas ocasiões.[522] O Presidente também recebeu, no Brasil, 12 Chefes de Estado e de Governo africanos.

Com esse intenso calendário, o Chefe de Estado brasileiro acabou por apresentar-se como o principal porta-voz da política de seu

---

[522] São Tomé e Príncipe, Nigéria e África do Sul.

governo para a África. Foram proferidos 53 discursos,[523] em reuniões bilaterais de trabalho, em recepções oficiais e coletivas de imprensa, em visitas a sítios históricos, perante a comunidade brasileira e em encontros empresariais. O Presidente também falou por ocasião das visitas de seus homólogos africanos a Brasília. Em mais três ocasiões, todas em Salvador, na Bahia, em julho de 2006, quando da realização da II CIAD, dirigiu-se a interlocutores africanos, brasileiros e de outras nacionalidades e teceu comentários acerca das relações entre o Brasil e a África. Em São Paulo, em outubro de 2004, na cerimônia de inauguração do Museu Afro-Brasil, voltou a mencionar aspectos da política africana de seu Governo.

Esse conjunto de discursos presidenciais, pouco conhecidos e discutidos na sua íntegra, impõe-se, portanto, como referência inicial obrigatória para a apresentação e análise da política africana do Brasil durante o primeiro mandato do Presidente Lula, porque, conforme observa Gelson Fonseca Jr., é possível encontrar, no discurso oficial, material suficiente para delinear o pensamento institucional.[524] Trata-se, no entender do autor, de uma deliberada intenção do Estado de justificar suas escolhas, porque,

> (...)pela sua própria natureza, a política externa se sustenta, talvez mais do que outras políticas de Estado, em procedimentos explicativos, já que vive também de atitudes simbólicas que buscam exprimir ideologicamente a globalidade dos interesses nacionais. [525]

No caso específico dos discursos presidenciais, além da intenção deliberada de explicarem e justificarem a política externa, ou seja, de serem a essência do pensamento institucional, também remetem à competência legal do Presidente da República para formulá-la. Como procedimentos explicativos, eles são a expressão pública oficial dos princípios inspiradores, condicionantes e propósitos da política africana do Brasil no período 2003-2006.

---

[523] Os discursos do Presidente da República nas viagens à África e nos eventos realizados no Brasil estão disponíveis no site: <http://www.info.planalto.gov.br/>. Por ausência de registro oficial, discursos ou eventuais improvisos não incluídos na página da Presidência da República não são objeto de análise neste capítulo.

[524] Fonseca Jr., 2004, p. 267.

[525] Idem.

Neste capítulo, propõe-se, a partir de uma perspectiva institucional, uma hermenêutica dos discursos presidenciais diante de interlocutores africanos a qual permita a identificação dos elementos fundamentais ou pilares de sustentação da política africana do Brasil durante o primeiro mandato do Presidente Lula. Por pilares, entendam-se os conceitos e ideias expressos pelo Chefe de Estado que seriam o esteio da política externa do Governo Lula para a África ou, ainda, que inspirariam e orientariam o esforço de adensamento das relações com os países africanos.

Tais discursos devem ser combinados, sempre que cabível, com outros discursos, também proferidos pelo Presidente da República, em foros multilaterais, quando mencionados temas de interesse para as relações do Brasil com a África.

A leitura interpretativa que se segue parte da sequência cronológica das visitas presidenciais, mas cede à conveniência da convergência temática, com o propósito de buscar organizar esquematicamente, e de forma coerente, a apresentação da política africana do Brasil no período 2003-2006.

UMA LEITURA DOS DISCURSOS PRESIDENCIAIS

Em seu primeiro discurso em território africano, em 2 de novembro de 2003, em São Tomé e Príncipe, o Presidente Lula registrou que, ao tomar posse, havia determinado "máxima prioridade ao aprofundamento de nossas relações com a África", por tratar-se de "um dever moral e a uma necessidade estratégica do Brasil". Ao "dever moral" acrescentou também as referências à "obrigação ética e obrigação política".[526]

Em Luanda, em 3 de novembro de 2003, na Assembleia Nacional de Angola, repetiu o anúncio da prioridade a ser conferida ao aprofundamento das relações com o continente africano e, em particular, com os países de expressão portuguesa. Explicou que "essa firmeza de convicção decorre de um dever moral e de uma necessidade estratégica".[527]

Nas duas ocasiões, o Presidente referiu-se ao *dever moral* e à *necessidade estratégica*. São dois conceitos importantes que traduzem, essencialmente, as duas lógicas ou justificativas declaradas de aproximação à África. A primeira tem como destinatário principal o público interno,

---

[526] Discurso proferido por ocasião do almoço oferecido pelo Presidente da República Democrática de São Tomé e Príncipe. São Tomé e Príncipe, 2 de novembro de 2003.

[527] Discurso na Assembleia Nacional de Angola. Luanda, Angola, em 3 de novembro de 2003.

brasileiro, e a segunda, os parceiros internacionais, em particular os africanos. Sem prejuízo de seu significado, o *dever moral* ou *obrigação ética* devem ser entendidos como justificativa interna, e a *necessidade estratégica* como justificativa externa.

Ainda na capital santomense, o Presidente assinalou a semelhança dos problemas que enfrentam brasileiros e africanos e declarou que o "imenso desafio de promover a inclusão social e a equidade social nos aproxima. Precisamos estender a todos os benefícios da cidadania plena, garantir o exercício de todos os direitos humanos. Não apenas os políticos, mas também os sociais e econômicos".[528]

Citou nominalmente o combate à fome e à pobreza como "tarefa [comum] inadiável" e propôs a constituição de "uma nova aliança mundial contra a exclusão social", o que se poderia conseguir mediante o fortalecimento de "nossa capacidade de articulação nos organismos internacionais" e a consequente "valorização do multilateralismo".[529] Reconheceu, portanto, a ocorrência de um desafio comum, que poderia conduzir naturalmente a uma aproximação com vistas à sua superação.

Diante dos parlamentares angolanos, voltou a falar do combate à fome e à pobreza como "tarefa inadiável, que passa pela construção de uma nova aliança mundial contra a exclusão social". Recomendou melhor coordenação de "nossa atuação internacional, inclusive nos foros mundiais"[530] e reiterou a defesa do multilateralismo.

Ao falar à comunidade brasileira, em 4 de novembro de 2003, em cerimônia no Centro de Estudos Brasileiros José Aparecido de Oliveira, em Maputo, Moçambique, esclareceu que o dever moral é consequência de uma dívida histórica com a África,[531] porque "foi desta parte do mundo que partiram homens livres, transformados em escravos no momento em que partiram, para nos ajudar a ser o que somos hoje, para nos ajudar

---

528 Discurso proferido por ocasião do almoço oferecido pelo Presidente da República Democrática de São Tomé e Príncipe. São Tomé e Príncipe, 2 de novembro de 2003.

529 Idem.

530 Discurso na Assembleia Nacional de Angola. Luanda, Angola, em 3 de novembro de 2003.

531 Em outras ocasiões, o Presidente Lula evocou a "dívida histórica com a África", por exemplo quando falou à comunidade brasileira no Senegal, em 14/5/2005, e durante visita do Presidente Sam Nujoma, da Namíbia, ao Brasil, em 21/6/2004. Ainda no Senegal, naquela mesma data, por ocasião da visita que realizou à Ilha de Gorée, o Presidente explicou que a escolha da África como um "continente prioritário de nossa ação política (...) e [que] definiu a nossa estratégia de política internacional (...) foi, sobretudo, uma estratégia de um dirigente político que tem consciência da dívida histórica que temos com o continente africano".

a construir uma mistura belíssima de raças e ter um povo maravilhoso, como nós temos".[532]

Indicou que essa dívida deveria ser paga mediante o estreitamento das relações bilaterais, ao afirmar que "a forma mais correta de retribuirmos o sacrifício que os africanos tiveram é estabelecer a mais perfeita política de harmonia com a África, (...) sobretudo com os países de língua portuguesa".[533]

Depreende-se das palavras do Presidente, que o pagamento de uma dívida histórica é obrigação moral, que cumpre ao Brasil resgatar por intermédio de sua política externa para a África, em particular a política externa para os Palop. Trata-se de um dever de retribuição ou um ato de contrição nacional, que o Chefe de Estado indica dever fazer parte dos princípios orientadores da política externa brasileira.

Nesse contexto, o Presidente sublinhou também a "questão da responsabilidade das grandes nações em desenvolvimento"[534] e, no caso do Brasil, vetou a opção pela inércia ou pelo alheamento "à situação dos países de menor desenvolvimento relativo", ao mesmo tempo em que defendeu "políticas solidárias e fraternas em favor das nações mais necessitadas".[535] Evocou, ademais, os laços históricos, as afinidades culturais e o "desejo comum de crescente cooperação"[536] que unem brasileiros e africanos.

PILARES DA POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL PARA A ÁFRICA

Nesses primeiros discursos, é possível identificar elementos que irão repetir-se em praticamente todos os demais discursos e servem para revelar a conformação da política africana do Governo Lula. Neles, o Presidente anunciou os pilares sobre os quais deveria edificar-se a política externa do Brasil para a África. Cada um deles deve ser comentado para melhor compreensão da política africana do Governo Lula.

---

[532] Discurso na visita ao Centro de Estudos Brasileiros (CEB), Maputo, Moçambique, 4 de novembro de 2003.

[533] Discurso proferido por ocasião do jantar oferecido pelo Presidente Joaquim Chissano, Maputo, 5 de novembro de 2003.

[534] Discurso proferido por ocasião do almoço oferecido pelo Presidente da República Democrática de São Tomé e Príncipe. São Tomé e Príncipe, 2 de novembro de 2003.

[535] Idem.

[536] Ibidem.

Para fins analíticos, propõe-se dividi-los nas seguintes categorais: (i) valores, (ii) justificativas, (iii) premissas, (iv) objetivo e (iv) metodologias, e assim apresentá-los:

(i) *os valores*, que devem ser consagrados por serem inerentes ou intrínsecos às relações com a África, ou, ainda, por serem expressão da ética da ação diplomática:

- o reconhecimento da responsabilidade das grandes nações em desenvolvimento em relação às nações de menor desenvolvimento;
- o compromisso de solidariedade e fraternidade;
- os laços históricos;
- as afinidades culturais; e
- o desejo comum de cooperação bilateral.

(ii) *duas justificativas*, que permitiriam responder à seguinte pergunta – Por que aproximar-se da África?

- por um *dever moral* do Brasil com relação à África;
- pela percepção de uma *necessidade estratégica* de aproximação ao continente africano.

(iii) *duas premissas*, que serviriam para esclarecer – Por que a África?

- por haver desafios comuns que são essencialmente o combate à fome e à pobreza e a constituição de uma aliança contra a exclusão social;
- pelo potencial de benefícios que podem ser auferidos por países que se deparam com desafios comuns, por meio de parcerias e da troca de experiências, versando sobre práticas e políticas adotadas com vistas à superação desses problemas.

(iv) *um objetivo comum,* que indica o resultado esperado da parceria com a África:

- estender a todos os cidadãos do Brasil e da África os benefícios da cidadania plena.

(v) *duas metodologias*, que declaram a forma como alcançar o objetivo anteriormente enunciado:

- pelo estabelecimento de relações de cooperação bilateral, sobretudo com os Palop, para pagamento da dívida histórica com a África;
- mediante o fortalecimento da capacidade de articulação conjunta nos organismos internacionais e a valorização do *multilateralismo,*

para a constituição de uma nova *aliança mundial* que sirva à luta contra a exclusão social.

Ao longo de quatro anos, os conceitos e ideias acima enunciados foram sendo repetidos e reelaborados. A eles somaram-se referências a princípios gerais da política externa brasileira, como a valorização da paz, da democracia e da solução pacífica das controvérsias, além de registros sobre temas circunstanciais, que variaram em função dos interlocutores. Entre eles, o diálogo entre culturas e entre sociedades multiétnicas e as perspectivas da expansão do comércio bilateral e do aumento de investimentos brasileiros na África.

Ainda na primeira escala em São Tomé e Príncipe, o Presidente da República falou que o Brasil poderia "contribuir" por meio das iniciativas de cooperação bilateral e com base em sua própria "experiência acumulada", "para perspectivas de desenvolvimento que se abrem para São Tomé e Príncipe".[537] Em Maputo, explicou que "o Brasil tem condição de ajudar em várias áreas, independente de sermos um país com muitos problemas de pobreza".[538] Dessas palavras inferem-se a valorização da experiência brasileira e a possibilidade de uma contribuição unilateral.

Em Angola, o Presidente Lula frisou que "o Brasil, como um país de língua portuguesa e economicamente mais forte, maior em população e um país mais rico, precisa fazer gestos concretos de solidariedade e de generosidade".[539] Solidariedade e generosidade formam um duo de valores que, segundo o Presidente, devem pautar a atuação internacional brasileira, não só na África, mas também na América do Sul.[540] A solida-

---

537 Ib.

538 Palavras do Presidente da República na reunião com Joaquim Chissano, Presidente da República de Moçambique. Maputo, Moçambique, 5 de novembro de 2003.

539 Discurso por ocasião da abertura da Reunião Ministerial Brasil-Angola. Luanda, Angola, em 3 de novembro de 2003.

540 Falando à comunidade brasileira no Senegal, em 14/4/2005, o Presidente Lula explicou que seu Governo decidira conferir prioridade, em primeiro lugar, às relações com a América do Sul, mas que, já no seu programa de Governo, anunciara a prioridade a ser conferida também às relações com a África, porque se podia admitir que "a América do Sul e a África nasceram para ser pobres". Exatamente a união dessas duas regiões na luta contra a pobreza constituía-se no pilar de sustentação da prioridade conferida por seu Governo a ambas as regiões. Lula explicou também que, a partir de sua posse, tem buscado convencer seus parceiros na América do Sul e na África quanto à necessidade de uma ação conjunta em favor do crescimento econômico e do desenvolvimento e da melhoria de vida das populações dos respectivos países.

riedade manifesta-se no gesto de "estender a mão para as pessoas que não tiveram oportunidade" e trata-se de um "símbolo" que o Presidente se dispõe a carregar "pela minha origem (...) não só para consertar as coisas que nós acreditamos que podemos consertar no Brasil, mas para tentar ajudar outros países para que possam conseguir os espaços que deveriam já ter conseguido." [541]

Sua própria trajetória pessoal serve, portanto, de lastro ao Presidente da República para que ele disponha que a política externa brasileira deva responder positivamente às necessidades dos países africanos, que ainda não alcançaram o desenvolvimento desejado. Ademais, essa mesma história pessoal permite-lhe invocar a existência de um Brasil com problemas de pobreza; e o reconhecimento oficial do Brasil como um país também pobre surge, dessa forma, como uma nova premissa a ser incluída entre os pilares da política africana do Brasil no Governo Lula ou, então, como parte intrínseca da primeira das premissas anteriormente citadas, no caso, a percepção da existência de desafios comuns, para brasileiros e africanos, referentes ao combate à fome e à pobreza e à constituição de uma aliança contra a exclusão social.

Com base nessa premissa, o Presidente falou aos membros da comunidade brasileira, no Senegal, que suas viagens à África tinham como objetivo fazer perceber aos governantes e povos da África que "nós somos um país de irmãos, um país de companheiros, um país que quer uma integração efetiva"[542] com o propósito de permitir o crescimento de todos os parceiros, no caso o Brasil, a América Latina e o continente africano.

Além da solidariedade, a generosidade é apresentada como uma característica da "grande maioria do povo" brasileiro, que deve estar refletida nas relações do Brasil "com os países mais pobres, com os países menores".[543]

O fato de o Brasil "ter pobres", disse o Presidente, no Gabão, "não significa que não possa ajudar outros irmãos, de países em condições

541 Discurso na visita ao Centro de Estudos Brasileiros (CEB). Maputo, Moçambique, 4 de novembro de 2003.

542 Discurso no encontro com a comunidade brasileira residente no Senegal. Dacar, Senegal, 14 de abril de 2005.

543 Discurso na visita ao Centro de Estudos Brasileiros (CEB). Maputo, Moçambique, 4 de novembro de 2003.

similares à do Brasil ou em condições até de maior pobreza".[544] Trata-se, explicou, de um "dever moral, político, ético, histórico e humanitário".[545] Não se pode esquecer "daqueles que historicamente estão ligados ao povo brasileiro".[546]

O Presidente reconheceu, todavia, que pode não haver um consenso interno, nacional, acerca da dívida ou do dever moral com a África, ao mencionar, em Botsuana, que estava trabalhando "para construir uma consciência do nosso povo de que somos devedores ao povo africano".[547]

Do discurso presidencial, apreende-se, portanto, que a experiência brasileira e a reiterada predisposição de contribuição unilateral,[548] quando combinadas em iniciativas de cooperação bilateral, podem converter-se em modalidade de pagamento da dívida moral com a África. O pagamento materializa-se na forma de contribuição ao desenvolvimento africano, comprometido, entre outras razões, pela imigração forçada de sua população durante os séculos do tráfico de escravos.[549]

Observa-se, também, a vinculação entre o passado escravocrata brasileiro, o caráter multiétnico da sociedade brasileira e a agenda da política externa brasileira para a África.

Nesse contexto devem ser lidas as palavras do Presidente, por ocasião da II CIAD, quando ele falou da dívida dos países que se beneficiaram da exportação da mão de obra africana durante o período

---

544 Palavras na leitura de comunicado conjunto. Libreville, Gabão, 28 de julho de 2004.

545 Idem.

546 Ibidem.

547 Discurso por ocasião do almoço oferecido pelo Presidente da República de Botsuana, Festus Mogae- Gaborone. Botsuana, 11 de fevereiro de 2006.

548 Em praticamente todos os discursos perante interlocutores africanos, o Presidente Lula reafirmou a possibilidade de o Brasil vir a "contribuir" ou "ajudar" seus parceiros africanos. Em seu discurso na reunião ampliada, realizada em Bissau, em 13/5/2005, disse que "o Brasil pode ajudar mais do que está ajudando, o Brasil pode fazer mais do que está fazendo (...) Mas nós queremos ajudar os países pobres, para que tenham uma oportunidade".

549 No âmbito dos debates acerca de uma possível política internacional de compensações para a África, tem sido discutida a razão da pobreza e da falta de desenvolvimento atuais na África. Combinam-se, entre outras, as razões associadas à exportação de mão de obra para as Américas, durante o período do tráfico; a política de colonização europeia; o neocolonialismo e a exploração dos recursos naturais africanos por empresas estrangeiras; as parcerias forjadas pelos governos recém-independentes com as potências no contexto da Guerra Fria e a própria gestão dos governos nacionais africanos. A propósito ver Howard-Hassmann, 2001.

da escravidão, bem como da necessidade de pagá-la. Admitiu que serão precisos muitos anos para resolver os problemas criados pela escravidão, tanto na África, quanto nos países da Diáspora, e anunciou que o Brasil vai continuar atribuindo "forte prioridade" às relações com o continente africano. Lamentou, no entanto, que o Brasil, sendo um país pobre, não tenha mais recursos para fazer tudo o que pretenderia no tocante à sua agenda com os países africanos.[550]

Ainda no mesmo contexto é possível situar o discurso do Presidente Lula, em Angola, quando ele falou da necessidade de "fazer gestos concretos de solidariedade e de generosidade" e repetiu as ideias de "contribuir para o processo de reconstrução angolano" e de incluir, nas áreas de cooperação, o "combate à fome e à miséria", como "histórica dívida social" comum a ambos os países. O Presidente declarou, ademais, que sua visita àquele país era "o cumprimento de um compromisso histórico. Em primeiro lugar, do meu Partido; em segundo lugar, do meu programa de governo. E esta visita visa fazer um sinal para dentro do Brasil e para fora do Brasil".[551]

As palavras do Presidente, em Luanda, remetem aos comentários de capítulos anteriores acerca do Programa de Governo da Coligação Lula Presidente e do papel que se pode atribuir ao Movimento Negro em sua elaboração, em particular no que diz respeito à proposta de aprofundamento das relações com a África.

COMPROMISSO PARTIDÁRIO – *"O SINAL PARA DENTRO DO BRASIL"*

A todos os pilares anteriormente apontados como estruturantes da política africana do Brasil, soma-se, na capital angolana, a justificativa de uma aproximação à África, e, nesse caso, mais especificamente com Angola, em decorrência de um compromisso histórico, do partido e de seu programa de governo, que tem por alvo um público interno e não apenas os interlocutores internacionais.

O cumprimento do compromisso partidário, para responder às expectativas da sociedade brasileira ou, ainda, para enviar sinais ao público

[550] Discurso por ocasião do encerramento da II Conferência de Intelectuais da África e da Diáspora. Salvador, Bahia, 12 de julho de 2005.

[551] Discurso por ocasião da Abertura da Reunião Ministerial Brasil-Angola. Luanda, Angola, em 3 de novembro de 2003.

interno brasileiro, passa a ser, portanto, a terceira das justificativas declaradas para o adensamento e priorização das relações com o continente africano, que vem se somar ao dever moral e à necessidade estratégica, antes mencionados. Juntamente com o dever moral de pagamento da dívida histórica para com a África, este último pilar – o do cumprimento do compromisso partidário, deve ser visto como parte do componente interno que explica a lógica de aproximação aos países africanos.

Ao falar de "sinal para dentro do Brasil", o Presidente mostra ter em mente o grande contingente negro da população brasileira, bem como a natureza e o estádio atual das relações raciais no Brasil, tal como interpretados por seu partido e também por seu Governo, e de alguma forma também refletidos na cultura política do país. Talvez não tenha sido por acaso que o Presidente tenha escolhido Angola, e mais especificamente sua intervenção na Assembleia Nacional, para evocar, pela primeira vez em suas viagens à África, o fato de ser o Brasil o "país com a segunda maior população negra no mundo".[552] Na sequência, explicou: "Meu governo tem plena consciência da obrigação que tem o Brasil de resgatar a dívida histórica e moral para com os grupos sociais que mais sofreram e sofrem, ainda, com a violência, a injustiça e a humilhação. Entre eles, estão os afrodescendentes".[553]

O compromisso do partido e do Programa de Governo, o sinal para dentro e o resgate da dívida histórica e moral não apenas com relação à África, mas também com os afrodescendentes brasileiros, são registros que se combinam no sentido de anunciar o cumprimento da agenda que o Movimento Negro, como visto em capítulos anteriores, havia confiado à Coligação Lula Presidente e, quando eleito, ao Governo do Presidente Lula.

Angola foi também o país escolhido pelo Presidente para, pela primeira vez, testemunhar o reconhecimento da vinculação que seu Governo estabeleceu entre a política externa para a África e a questão racial no Brasil; tanto assim que, diante dos parlamentares angolanos, referiu a criação da Seppir e a Lei n. 10.639, que determinou a incorporação do ensino da História da África e da História e Cultura Afro-Brasileiras

[552] Discurso na Assembleia Nacional de Angola. Luanda, Angola, em 3 de novembro de 2003.

[553] Idem.

nos currículos escolares brasileiros. Mais, lembrou que "muitos têm dito que o Brasil precisa encontrar a África para encontrar-se consigo mesmo. Esta é também a minha convicção. E, por meio de Angola, estamos encontrando a África".[554]

Na Nigéria, que, juntamente com a Angola, são as referências mais comuns da diáspora brasileira, o Presidente voltou a mencionar que a prioridade atribuída às relações com a África "também se reflete no plano interno"[555] e mais uma vez enunciou as medidas que seu Governo vinha adotando com vistas a "eliminar o preconceito, a discriminação e a exclusão social que pesaram sobre sucessivas gerações de brasileiros afrodescendentes".[556]

Ao receber o Presidente nigeriano em Brasília, Lula reconheceu que Brasil e Nigéria, "os dois países com maior população afrodescendente do mundo", compartilham "a experiência da colonização, o sofrimento da escravidão e o desafio de construir sociedades forjadas na diferença".[557]

No Senegal, o Presidente Lula evocou a memória do Presidente Leopold Sénghor e sua "concepção de negritude como um conjunto de valores que transcendem a situação geográfica [e] é uma fonte de inspiração para a diáspora africana".[558] Como em várias outras ocasiões, lembrou o fato de ser o Brasil o país com maior população negra no mundo depois da Nigéria, e frisou que "nossos milhões de afrodescendentes estão cada vez mais conscientes e orgulhosos de suas origens".[559] De forma explícita, esclareceu que fora por essa razão que, ao assumir o governo, procurara "imediatamente colocar as relações com o continente africano em lugar privilegiado na política externa brasileira",[560] enquanto, no plano interno, começou a implementação de políticas de promoção da igualdade racial.

---

554 Ibidem.

555 Discurso no jantar oferecido pelo Presidente da Nigéria, Olosegum Obasanjo. Abuja, Nigéria, 11 de abril de 2005.

556 Idem.

557 Brinde no almoço com o Presidente da República da Nigéria, Olosegum Obasanjo. Palácio Itamaraty, Brasília, 6 e setembro de 2005.

558 Discurso por ocasião de jantar oferecido pelo Presidente Abdoulaye Wade, do Senegal. Dacar, Senegal, 13 de abril de 2005.

559 Idem.

560 Ibidem.

Ainda a seus interlocutores senegaleses lembrou que era disposição de seu governo "resgatar definitivamente a dignidade da população brasileira afrodescendente", sobre a qual continuava a pesar uma "hipoteca decorrente da escravidão, que se traduz em preconceito, discriminação e exclusão social".[561]

Em Brasília, em 10 de julho de 2006, diante do Presidente de Gana, o Presidente voltou a dizer que,

> Desde o início do meu governo, tenho buscado valorizar o papel da diáspora africana no nascimento do Brasil moderno. Elaboramos políticas específicas de promoção da igualdade racial e de inserção cidadã de brasileiros há séculos vitimados pela opressão e pelo preconceito. (...) Vamos transformar o potencial de nossos laços históricos de fraternidade em ações concretas que beneficiem nossos povos e estreitem nossos vínculos neste novo milênio.[562]

Como já o fizera na visita ao Senegal, explicou que o tema da diáspora africana "atualmente interessa a toda a sociedade brasileira"[563] e, por isso, o Brasil acolhera a proposta para sediar a II CIAD, que acabou por realizar-se, em Salvador, em julho de 2006.

No jantar que ofereceu, em Salvador, às autoridades que compareceram à II CIAD, o Presidente sublinhou que o diálogo entre os países africanos e as comunidades diaspóricas de afrodescendentes "faz parte de uma corrente indispensável de descoberta mútua".[564] O desafio consiste em "identificar formas de apoio recíproco e maneira de valorizar a cultura africana", pois é forte a consciência da contribuição que a África deu ao Brasil e a disposição brasileira de ajudar na realização das enormes potencialidades do Continente. Comentou haver "um profundo sentimento de identidade e de solidariedade [que] liga os brasileiros aos povos africanos".[565]

---

561 Ib.

562 Discurso por ocasião da visita do Presidente de Gana, John Agyekum Kufuor. Palácio do Planalto, Brasília, 10 de julho de 2006.

563 Idem.

564 Discurso no jantar em homenagem aos Chefes de Estado e de Governo e Vice-Presidentes participantes da II Conferência de Intelectuais da África e da Diáspora. Salvador, Bahia, 11 de julho de 2005.

565 Idem.

Durante a sessão inaugural da II CIAD, reconheceu que para os africanos e povos da diáspora africana persiste o desafio de "superar uma herança histórica de pobreza, discriminação racial e exclusão social, em meio a uma sociedade internacional com déficit de democracia e de solidariedade".[566]

Foram, portanto, numerosas as referências, ao longo de quatro anos, à vinculação entre a política externa para a África e temas internos diretamente associados à população brasileira afrodescendente e, mais especificamente, às políticas públicas destinadas à promoção da igualdade racial no Brasil. Com base nas notas bibliográficas apresentadas no capítulo 1, pode-se afirmar que tal vinculação nunca fez parte do discurso oficial da política externa brasileira e, por isso, lhe confere caráter distintivo, cujos efeitos serão avaliados no capítulo 7.

Por ora, registre-se que, da sempre repetida constatação da origem africana da população brasileira e das frequentes exaltações à contribuição da África para a formação do Brasil, bem identificadas na história da política externa brasileira para a África, passa-se, no Governo Lula, ao reconhecimento da ocorrência de problemas comuns, ainda consequência da escravidão, vivenciada tanto pelo Brasil quanto pela África, e que, como tal, recomenda a conjugação de esforços para sua superação. Esses problemas incluem baixos índices de desenvolvimento e, no caso específico do Brasil, também as sequelas do preconceito e da discriminação racial, que o governo se dispôs a combater, mediante a implementação de políticas públicas contra a discriminação racial, já iniciadas, é verdade, em Governos precedentes.

LEGITIMAÇÃO INTERNA E LEGITIMAÇÃO EXTERNA

Durante o Governo Lula, a novidade, de fato, da política africana do Brasil é a incorporação à lógica de aproximação à África de um componente de legitimação interna, no caso o compromisso partidário, que pode ser aferido, tanto no Brasil, quanto no continente africano, com base na implementação de políticas de combate ao racismo e de promoção da igualdade racial, e no estreitamento das relações com a África. Como visto no capítulo 1, tanto o dever moral, decorrente da exportação

566 Discurso na abertura da II Conferência de Intelectuais da África e da Diáspora. Salvador, Bahia, 12 de julho de 2005.

da mão de obra africana para o Brasil durante o período da escravidão, quanto a necessidade de forjarem-se parcerias com vistas a fortalecer o poder de barganha dos países do Sul, em particular nos organismos multilaterais, são as outras duas justificativas de aproximação à África, que, talvez, parafraseadas no período recente, já estavam presentes na política africana do Brasil desde a década de 1960.

Pela primeira vez, exatamente no Governo Lula, o público interno brasileiro, essencialmente os negros, mas também todos os que se identificam com a nova cultura política do país emergem como instância legitimadora explícita da política externa para a África. Consequentemente, essa legitimação interna revela-se o mais novo pilar de sustentação da política africana do Brasil. Entre as categorias analíticas anteriormente sugeridas – valores, justificativas, premissas, objetivo e metodologias, propõe-se incluí-lo na primeira, posto que a legitimidade tende a ser compreendida como componente intrínseco da ação diplomática de países democráticos.

Para além do que já se buscou demonstrar acerca da inédita vinculação entre política externa para a África e combate à discriminação racial no Brasil, em particular seu reflexo nos discursos presidenciais, sublinhou-se, igualmente, como o dever moral e o compromisso partidário podem ser tomados como justificativas internas da política africana do Brasil durante o Governo Lula.

Falta, agora, procurar elementos para a compreensão e análise da necessidade estratégica de aproximação à África, que se sugeriu fosse entendida como justificativa externa da política africana.

Antes de mais nada, convém recordar que, a partir dos primeiros anos da década de 1990, quando o fim da Guerra Fria levou à redefinição da posição da África no cenário internacional, o continente africano passou a ser visto, pelos parceiros internacionais, como uma nova região estratégica, em função de seu potencial energético.

Essa visão vem sendo, todavia, ampliada, conforme propõe a publicação do *Council of Foreign Relations*, cujos autores indicam as razões estratégicas pelas quais o governo norte-americano deveria ampliar a agenda de sua política externa para a África e priorizam, no capítulo das recomendações ao Governo de Washington, o planejamento e a execução de uma política que ajude a melhor integrar a África à economia

mundial. Tal integração é, de fato, o que entendem como objetivo estratégico a ser perseguido pelo governo norte-americano ao planejar e executar sua política externa para o continente africano. Os benefícios que os Estados Unidos poderiam colher dessa política seriam, por ordem, tal como apresentados no texto: suprimento seguro e confiável de energia para o mercado mundial, combate ao terrorismo, redução de conflitos, controle de doenças infecciosas e aumento da comunidade mundial de democracias.[567]

Como se pode apreender dos discursos do Presidente Lula, nenhum desses benefícios, exceto, talvez, o controle de doenças infecciosas e, subsidiariamente, a redução de conflitos, poderia justificar a prioridade conferida às relações com os países africanos. Tampouco estariam diretamente associados àquilo que o Presidente entende ser uma necessidade estratégica de aproximação à África. Não obstante, a melhor integração da África à economia mundial poderia igualmente ser considerada um objetivo a ser perseguido pela diplomacia brasileira.

Na área econômica e do comércio bilateral, por exemplo, a atenção brasileira, segundo o Presidente, deveria estar orientada para o aumento dos fluxos de comércio e também para o equilíbrio na balança comercial. Há uma preocupação constantemente reiterada de assegurar aos países africanos melhores condições de acesso ao mercado brasileiro e, também, de incentivar a diversificação da pauta de exportação desses países. O BNDES foi inúmeras vezes apontado como parceiro potencial para realizar investimentos na África, em especial em projetos de infraestrutura e de integração regional, a exemplo do que vinha realizando na América do Sul. Estimulou-se a iniciativa dos empresários no sentido de identificarem oportunidades de negócio, em ambas as regiões, inclusive de modo a incluir a América do Sul, em particular o Mercosul, no mapa do comércio inter-regional.

Na Assembleia Nacional de Angola, o Presidente Lula anunciou que o Brasil estava disposto "a ampliar o acesso dos países africanos a nosso mercado". Disse que o Brasil iria "estudar fórmulas compatíveis com as regras da OMC, que permitam aos produtos dos países mais pobres a entrada desimpedida no mercado brasileiro"[568] e recomendou que

---

567 *Council of Foreign Relations*, 2006, p.14.

568 Discurso na Assembleia Nacional de Angola. Luanda, Angola, em 3 de novembro de 2003.

fossem melhor explorados os benefícios eventualmente oferecidos pelo Sistema Geral de Preferências Comerciais.

Em Moçambique, reiterou a disposição de "potencializar esse intercâmbio [comercial] por meio de um acordo preferencial de comércio que leve em conta o desequilíbrio entre nossas economias. (...) [que] dê aos produtos moçambicanos acesso livre ao mercado brasileiro". Referindo-se à iminente decisão acerca de uma possível concessão para a exploração do complexo mineiro de Moatize pela Companhia Vale do Rio Doce, registrou que "necessitamos de projetos de grande envergadura, que sirvam de âncora ao nosso relacionamento econômico".[569]

Em Cabo Verde, sublinhou a importância da diversificação dos parceiros comerciais, sobretudo entre os PEDs, a fim de reduzir a dependência do comércio feito com os países do Norte, e indicou que, mesmo os países mais pobres têm potencial comercial importante para o Brasil.

Na Nigéria, disse acreditar que, fruto do atual estádio de relacionamento com a África, seria possível ampliar o comércio com o continente, e que os PEDs teriam participação ainda maior na balança comercial brasileira, e vice-versa. Em razão do volume crescente do comércio com a África, vaticinou que a política de aproximação à África é "uma política sem volta", também porque o Brasil está "definitivamente decidido a cooperar com o fortalecimento da democracia e da paz no continente africano".[570]

Como pano de fundo das palavras do Presidente, figuram os indicadores econômicos mais positivos de alguns países africanos, em particular suas taxas de crescimento, algumas delas especialmente expressivas, sobretudo se considerados os números relativos à indústria petrolífera.

Mas, na verdade, nem a indústria do petróleo, nem as oportunidades comerciais e de cooperação relacionadas à exploração petrolífera foram identificadas como interesses estratégicos da aproximação brasileira à África. Em seus pronunciamentos, o Presidente limitou-se a registrar o comércio de petróleo e a cooperação técnica e tecnológica nesse domínio, apenas como oportunidades para a expansão das relações bilaterais

---

569 Discurso na cerimônia de encerramento do seminário "Brasil-Moçambique: Comércio e Investimentos". Maputo, Moçambique, em 5 de novembro de 2003.

570 Discurso à imprensa, após cerimônia de assinatura de atos em Abuja, Nigéria, em 12 de abril de 2005.

com países produtores de petróleo.[571] Apesar do reiterado valor estratégico conferido às parcerias internacionais no campo petrolífero, e também o fato de a África ser detentora de grandes reservas de combustíveis fósseis do mundo, com perspectiva de aumento de produção ainda por algumas décadas, os discursos do Presidente Lula, por exemplo, em São Tomé e Príncipe, Angola, Gabão, Nigéria e Guiné, todos países produtores de petróleo, não recomendam que se associe a noção de necessidade estratégica de aproximação à África à questão do petróleo, conforme se fez após o primeiro choque do petróleo, em 1973, que coincidiu com a política de abertura para a África conduzida pelo Governo Médici.

É verdade que os suprimentos que o Brasil atualmente recebe da África são expressivos[572] e correspondem ao principal item da pauta de importações brasileiras daquele continente. Não obstante, perante as necessidades energéticas do Brasil, inclusive à luz de sua autossuficiência em termos de petróleo e acesso a fontes alternativas de combustível, o Presidente não terá deixado a seus parceiros africanos a impressão de que repousa nesse domínio o elemento estratégico da parceria com o continente.

No campo dos combustíveis e de sua relevância estratégica, cabe registrar, no entanto, sobretudo nos últimos dois anos do primeiro mandato presidencial, ou seja, em 2005 e 2006, o surgimento de um novo tema, que parece ganhar relevo na agenda da cooperação entre o Brasil e a África. São as referências a programas de cooperação e de transferência de tecnologia na área de biocombustíveis. De acordo com os discursos presidenciais, esse novo programa da pauta de cooperação bilateral pode vir a adquirir importância estratégica para o conjunto dos países do Sul. Capazes de produzir combustíveis vegetais, eles poderiam reduzir a dependência de combustíveis fósseis e, ao mesmo tempo, promover ini-

571 Nos discursos perante autoridades nigerianas, por exemplo, as referências ao petróleo, principal item das importações brasileiras provenientes da Nigéria são breves e dizem essencialmente respeito à necessidade de diversificação da pauta e equilíbrio no saldo comercial. Esse não é um item da agenda de cooperação bilateral. Registre-se, a propósito, que a Nigéria e a Argélia vêm sendo as principais exportadoras de petróleo para o Brasil, com volumes exportados em quantidades muito próximas.

572 Em 2005 e no período janeiro a novembro de 2006, as importações brasileiras de petróleo da África corresponderam a 44,16% e 43,11%, respectivamente, do total das importações brasileiras. Comparativamente, nesse mesmo período, as importações do Oriente Médio foram da ordem de 14,76% e 15,03% e as importações da América do Sul perfizeram 16,18% e 18,32%.

ciativas de desenvolvimento agrícola, com resultados positivos na luta contra a fome e a pobreza.

Na visita do Presidente de Gana ao Brasil, em 10 de julho de 2006, o Presidente Lula explicou, por exemplo, que a cooperação bilateral com aquele país estaria focalizada na área agrícola, conforme decisão favorável à instalação do primeiro escritório da Embrapa no exterior, exatamente em Gana. Textualmente, indicou, no entanto, que a parceria com aquela empresa

> (...) também visa outro campo de importância estratégica para nossos países: as alternativas energéticas. O combustível do futuro será baseado em fontes limpas e renováveis. Ele já existe e tem nomes: etanol, biodiesel e H-Bio. Esse projeto tem forte impacto social, cria renda e fixa o homem na terra. Beneficia países com limitadas oportunidades de geração de empregos e de exportações. Contribui para reduzir a emissão de gases poluentes, ao mesmo tempo em que diminui a dependência de combustíveis fósseis importados.[573]

Esse é o tema novo da agenda bilateral com os parceiros africanos, ao qual o Presidente reconheceu, mais recentemente, relevância estratégica. Não obstante, inclusive por ser tão recente, também não resume a necessidade estratégica de aproximação à África. Ao contrário do dever moral – a outra das justificativas de aproximação à África, inicialmente apresentadas pelo Presidente e que encontra sólidas raízes na História e na Filosofia –, a necessidade estratégica parece ser fruto de uma apreciação dinâmica, por parte do Presidente Lula e seu governo, sobre o contexto internacional em que se desenvolvem as relações entre o Brasil e a África, sobre os objetivos perseguidos tanto pelo Brasil, quanto pela África, e sobre os mecanismos passíveis de serem utilizados para o alcance de tais objetivos.

A PARCERIA DEMOCRÁTICA

Como fruto de um processo de apreciação, a necessidade estratégica é, essencialmente, um combinado de juízos de valor, que, para fins de identificação, apresentação e análise, convém tratar separadamente.

---

573 Discurso por ocasião da visita do Presidente de Gana, John Agyekum Kufuor. Brasília, em 10 de julho de 2006.

No tocante ao contexto, vêem-se, os países africanos, ou grande parte deles, como interlocutores legitimados tanto por processos democráticos em nível interno ou esforços de paz e de consolidação democrática, quanto por seus compromissos com o desenvolvimento interno e integração regional e continental. Vê-se, também, o contexto internacional como o *locus* que oferece oportunidades de cooperação e, ao mesmo tempo, convida ao estabelecimento de parcerias. No que diz respeito a objetivos, o que o Presidente anuncia é a luta contra a exclusão social. Finalmente, quanto aos mecanismos, o que se defendeu, segundo as palavras do Presidente, a serem transcritas, algumas delas, a seguir, são as parcerias com os PEDs e, neste caso, com os países africanos.

Sobre os interlocutores africanos do Brasil, note-se que, em suas viagens à África, e nas vezes em que recebeu seus homólogos, em Brasília, o Presidente enfatizou os avanços democráticos no continente e também mencionou a importância da CPLP como organização vocacionada para a democracia e sua preservação no universo de língua portuguesa.

A propósito, em São Tomé e Príncipe, por ocasião da V Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, em 26 de julho de 2004, o Presidente afirmou tratar-se de "uma iniciativa de alto valor estratégico", com raio de ação por quatro continentes, 230 milhões de habitantes "comprometidos com a democracia e a justiça social".[574] Lembrou que "a marca da Comunidade tem sido a defesa dos valores democráticos que pregamos" e que seu prestígio internacional já se consolida como "instituição vocacionada para a prevenção dos conflitos e tensões".[575]

Em 3 de maio de 2005, ao receber, em Brasília, o Presidente José Eduardo dos Santos, o Presidente Lula disse ter observado, em suas viagens ao continente africano, sinais da "renascença africana",[576] que se revelam nos índices de recuperação econômica, no amadurecimento das instituições e no fortalecimento da cidadania, no nível nacional e regional. Em Maputo, em novembro de 2003, o Presidente já fizera menção ao Renascimento Africano e aos bons números do desenvolvimento econômico em Moçambique. Afirmou que "o Brasil quer participar dessa

574 Discurso por ocasião da V Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, realizada em São Tomé e Príncipe, em 26 de julho de 2004.

575 Idem.

576 Discurso na cerimônia de assinatura de atos durante visita do Presidente de Angola, José Eduardo dos Santos. Brasília, em 3 de maio de 2005.

transformação em Moçambique e na África".[577] Palavras semelhantes haviam sido ditas dias antes em Angola, a propósito da reconstrução do país após três décadas de guerra. De forma clara, o Presidente transmitiu aos empresários brasileiros e angolanos a mensagem de que há oportunidades a explorar, associadas a um novo ambiente de paz e também ao desenvolvimento do continente africano.[578]

Em Dacar, o Presidente saudou o Senegal como "exemplo de democracia e de gestão responsável pela democracia".[579] Na visita a Gaborone, em 11 de fevereiro de 2006, identificou Botsuana como "nação próspera e socialmente coesa, com uma democracia vibrante que vem realizando as aspirações de seus habitantes". Elogiou a "notável estabilidade política e econômica [do país], pela qualidade de suas lideranças políticas, por uma administração pública transparente, por um saudável ambiente de negócios".[580] Em Abuja, registrou satisfação pela "consolidação do processo democrático no país".[581] Ao receber, em Brasília, o Rei do Marrocos, Mohammed VI, em 26 de novembro de 2004, sublinhou que os dois países têm um "compromisso comum com a democratização e a transformação social de nossos países".[582]

Sobressai, no discurso presidencial, o entendimento de que há um ambiente político, econômico e de segurança na África mais propício ao estabelecimento de parcerias com o Brasil. No plano continental, o projeto da Nepad, com seus componentes político, econômico e social, orientados para o fortalecimento da democracia e do estado de direito, e para a promoção do desenvolvimento social e econômico, é amplamente convergente com os interesses e princípios defendidos pelo Brasil. Um Brasil, como dito ao Presidente da Argélia, em 9 de fevereiro de 2006, com o compromisso de "conferir ao Estado a responsabilidade de pro-

---

[577] Discurso na cerimônia de encerramento do seminário "Brasil-Moçambique: Comércio e Investimentos". Maputo, Moçambique, 5 de novembro de 2003.

[578] Discurso por ocasião do "Encontro Empresarial Brasil-Angola: Comércio e Investimentos". Luanda, Angola, 3 de novembro de 2003.

[579] Discurso por ocasião de jantar oferecido pelo Presidente Abdoulaye Wade, do Senegal. Dacar, Senegal, 13 de abril de 2005.

[580] Discurso por ocasião do almoço oferecido pelo Presidente da República de Botsuana, Festus Mogae. Gaborone, Botsuana, 11 de fevereiro de 2006.

[581] Discurso no jantar oferecido pelo Presidente da Nigéria, Olosegum Obasanjo. Abuja, Nigéria, 11 de abril de 2005.

[582] Discurso por ocasião do almoço oferecido à Sua Majestade Mohammed VI, Rei do Marrocos. Palácio do Itamaraty, Brasília, 26 de novembro de 2004.

mover as melhorias sociais e regionais, removendo obstáculos que ainda retardam nosso progresso rumo ao bem-estar coletivo".[583]

O ambiente democrático e o compromisso com o desenvolvimento, tal como conceituado por Amartya Sen, ou seja, a ampliação das liberdades substantivas que se conectam entre si,[584] são circunstâncias ou condicionantes novos, tanto no Brasil, quanto em grande parte do continente africano, quando comparados os anos do Governo Lula a outros períodos em que a África também foi apontada como prioridade da política externa brasileira, em particular na década de 1970. No século XXI, as democracias africanas, algumas bastante recentes e em fase de consolidação, priorizam, conforme constatou o Presidente, a agenda do desenvolvimento social e econômico, a fim de assegurar a seus cidadãos, por exemplo, os dividendos da paz, após décadas, muitas vezes, de guerra ou de regimes ditatoriais, ou de ambos, que comprometeram o desenvolvimento dos Estados africanos, de curta história independente.

Perante tal constatação, o Presidente concluiu sua visita à Nigéria apontando as seguintes expectativas para o século XXI: "fortalecer a democracia, acreditar na paz e criar um modelo econômico de desenvolvimento sustentável".[585]

Na visita do Presidente de Gana ao Brasil, em julho de 2006, portanto quase já ao final de seu primeiro mandato, o Presidente Lula disse que seu Governo sempre "apostou na África", pois confiou "nos ventos de renovação política que estão assentando as bases para um novo ciclo de estabilidade e desenvolvimento nesse continente irmão".[586] Compõem essa base, segundo o Presidente, o lançamento da Nepad, o trabalho da União Africana de combate à instabilidade política e militar "que por longos anos frustrou as expectativas de desenvolvimento do continente".[587]

---

[583] Discurso por ocasião do almoço oferecido pelo Presidente da República Argelina Democrática e Popular, Abdelaziz Bouteflika. Argel, Argélia, 9 de fevereiro de 2006.

[584] Sen (1999, p.8) opõe a sua noção de desenvolvimento e seu foco nas liberdades humanas àquilo que entende serem "visões mais estreitas de desenvolvimento, tais como a identificação de desenvolvimento com o crescimento do PIB, ou com o crescimento da renda per capita, ou com industrialização, ou com avanço tecnológico ou com modernização social" (Idem, p.3).

[585] Discurso no jantar oferecido pelo Presidente da Nigéria, Olosegum Obasanjo. Abuja, Nigéria, 11 de abril de 2005.

[586] Discurso por ocasião da visita do Presidente de Gana, John Agyekum Kufuor. Brasília, 10 de julho de 2006.

[587] Discurso por ocasião da visita do Presidente de Gana, John Agyekum Kufuor. Brasília, 10 de julho de 2006.

Ao registrar essa aposta, o Presidente quis reafirmar a disposição do Brasil de ser parceiro da África em seu esforço democrático e de desenvolvimento. Assim se explicam as menções, em repetidas ocasiões, ao apoio brasileiro ao processo democrático e à garantia da estabilidade em países como a Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe, no contexto da CPLP. Ou, sobretudo, a referência ao Brasil, como um país "engajado na articulação de coalizões internacionais para promover os interesses dos necessitados e marginalizados".[588]

A ALIANÇA ESTRATÉGICA CONTRA A EXCLUSÃO

Além de revelar um julgamento positivo acerca do compromisso democrático dos parceiros africanos, a necessidade estratégica de aproximação à África também aponta o entendimento de que o Brasil e a África buscam objetivos semelhantes, o que justificaria, portanto, a formação de alianças em torno de uma finalidade comum. Em suas viagens, o Presidente anunciou e consagrou, como objetivo comum de brasileiros e africanos, a luta contra a exclusão social – um tema inicialmente concebido como plataforma de governo em nível nacional, mas ao qual se decidiu atribuir projeção internacional mediante iniciativas diversas, tais como a realização, em Nova York, na sede das Nações Unidas, em 20 de setembro de 2004, da reunião de líderes mundiais para a "Ação contra a fome a a pobreza", cujo documento final foi endossado por mais de cem Chefes de Estado e de Governo. Dos 61 Chefes de Estado e de Governo que participaram da referida reunião, 25 eram africanos.

Nessa ocasião, o Presidente reiterou haver um objetivo comum, o combate à fome e à pobreza, que não é, todavia, "uma tarefa que os povos possam cumprir isoladamente".[589] Com vistas à adoção de políticas econômicas, no plano interno, "para a retomada sustentável do crescimento econômico," e, no plano internacional, para "reduzir as profundas assimetrias da economia mundial, para equilibrar o relacionamento comercial entre as nações e atenuar as pressões financeiras sobre os países em

---

[588] Discurso do Presidente da República por ocasião do almoço oferecido pelo Presidente da República Argelina Democrática e Popular, Abdelaziz Bouteflika. Argel, Argélia, 9 de fevereiro de 2006.

[589] Discurso na reunião de líderes mundiais para a "Ação contra a fome e a pobreza", na sede da ONU, em Nova Iorque-EUA, 20 de setembro de 2004.

desenvolvimento," ela requer, como propôs o Presidente, a constituição de uma "vigorosa parceria global pela superação da pobreza".[590]

Na África, ou diante de autoridades africanas, o Presidente reiterou, numerosas vezes, essa mensagem e também a expressão que utilizou em seu primeiro pronunciamento na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), por ocasião da abertura do debate geral de sua 58ª sessão – "É hora de chamar a paz pelo seu nome próprio: justiça social".[591] Ou ainda, que "A fome é hoje a principal arma de destruição em massa que ameaça a humanidade".[592] Ele insistiu em anunciar que "o princípio que nos move é o de que a miséria e a fome constituem um problema essencialmente político".[593]

Na sede da Liga dos Estados Árabes (LEA), no Cairo, em 9 de dezembro de 2003, o Presidente lembrou que "o caminho para a paz passa pelo diálogo e pela concertação," mas sublinhou que "passa também pela eliminação da miséria e da fome, que são caldo de cultura para a violência e o terrorismo".[594] No mesmo tom, declarou, em Acra, que

> A persistência da fome e da pobreza constitui o maior obstáculo à construção de um futuro digno para nossas sociedades. (...) A fome é consequência de perversas estruturas econômicas e sociais. Mas ela deve ser tratada como um problema político. Fome e pobreza estão na origem de boa parte da violência que nos atinge ou nos ameaça.[595]

Na Nigéria, o Presidente incluiu, entre suas expectativas para o século atual, a possibilidade de "criar uma nova geografia comercial, uma nova geografia econômica, uma nova geografia social, e fazer com que a globalização chegue ao estômago de todos".[596] No Senegal, aos membros

---

[590] Idem.

[591] Discurso na abertura da 58ª Assembleia Geral da ONU, em Nova York, em 23 de setembro de 2003.

[592] Discurso proferido pelo Presidente Lula na sessão solene da Assembleia Nacional de Cabo Verde, em 29 de julho de 2004.

[593] Discurso na visita à sede da Liga dos Estados Árabes, Cairo-Egito, em 9 de dezembro de 2003.

[594] Ibidem.

[595] Discurso no jantar oferecido pelo Presidente de Gana, John Agyekum Kufour. Gana, Acra, 12 de abril de 2005.

[596] Discurso no jantar oferecido pelo Presidente da Nigéria, Olosegum Obasanjo. Abuja, Nigéria, 11 de abril de 2005.

da comunidade brasileira, explicou que fortalecer as relações com a África significa "construir a possibilidade de transformar o século XXI num século de prosperidade para os países pobres".[597]

Ao receber, em Brasília, o Presidente da Argélia, em maio de 2005, reconheceu que, a despeito dos avanços da agenda democrática no Brasil, persistem "graves formas de exclusão social".[598] Por essa razão, o Governo Lula seguia comprometido com o resgate "dessa enorme dívida social" e o Presidente, pessoalmente,[599] vinha dedicando "especial atenção à necessidade de combater a fome e a pobreza, inclusive no plano mundial".[600] A forma de o fazer, explicou, tem sido buscar "dar maior visibilidade a esses problemas na agenda internacional, conforme o espírito da Declaração de Nova York, adotada em setembro de 2004, com o endosso de mais de cem países".[601] Ou ainda, pela obtenção do endosso africano a iniciativas associadas à identificação de mecanismos inovadores de financiamento do desenvolvimento. Nesse contexto, registre-se, por exemplo, o pedido do Presidente Lula de apoio ao governo da República de Cameroun a "propostas concretas para arrecadar recursos para o financiamento do desenvolvimento".[602]

Subjacente ao entendimento de que o Brasil e a África compartilham um objetivo comum, e podem, portanto, ser aliados estratégicos em torno da luta contra a exclusão social, estaria a premissa de que, em um continente afligido por conflitos armados, por vezes de forma endêmica, e pela pobreza crônica, a despeito da abundância de recursos naturais, o apelo do Presidente brasileiro pela paz por meio da justiça social e ainda pelo tratamento político para as questões da fome e miséria seria acolhido favoravelmente.

---

[597] Discurso no encontro com a comunidade brasileira residente no Senegal. Dacar, Senegal, 14 de abril de 2005.

[598] Discurso em almoço oferecido ao Senhor Abdelaziz Bouteflika, Presidente da República Argelina Democrática e Popular. Palácio Itamaraty, 12 de maio de 2005.

[599] Em discurso proferido em 18 de agosto de 2005, por ocasião da visita a Brasília do Presidente de São Tomé e Príncipe, o Presidente Lula reiterou esse mesmo objetivo da agenda internacional de seu governo ao afirmar que "Empenhei-me, desde o início do meu mandato, em sensibilizar a comunidade internacional para o combate ao principal fator de desagregação dos nossos tempos: a fome e a miséria".

[600] Discurso em almoço oferecido ao Senhor Abdelaziz Bouteflika, Presidente da República Argelina Democrática e Popular. Palácio Itamaraty, 12 de maio de 2005.

[601] Idem.

[602] Discurso no jantar oferecido pelo Presidente da República de Cameroun, Paul Biya. Iaundê, República de Cameroun, 10 de abril de 2005.

Igualmente positiva deveria ser, segundo as palavras do Presidente, o acolhimento da proposta de transposição do modelo de desenvolvimento brasileiro e das políticas nacionais de combate à fome e à pobreza para terceiros países na África. O tema era frequente no início do Governo Lula, mas acabou por desaparecer do discurso oficial, na medida em que, no Brasil, o Programa Fome Zero foi substituído por outras iniciativas, que deixaram, todavia, de ser incluídas sistematicamente nos discursos. De qualquer forma, nos primeiros dois anos do Governo Lula, é possível reconhecer a percepção de que haveria um modelo nacional de políticas econômicas e sociais a exportar com vistas a combater a exclusão social.

Na viagem a Angola, por exemplo, em novembro de 2003, o Presidente defendeu textualmente "um modelo de crescimento econômico, indutor de transformações sociais,"[603] capaz de ser replicado e, como tal, importante para o fortalecimento dos laços de cooperação bilateral. Disse ser preciso "apresentar-se, dar divulgação ao modelo e propor sua expansão para aplicação em outros países".[604]

No mesmo sentido, mencionou, em Cabo Verde, em julho de 2004, que, ao assumir a Presidência, fixou como meta de governo "a busca de um modelo de desenvolvimento capaz de conciliar crescimento econômico sustentável e inclusão social".[605] Enfatizou que a prioridade é o crescimento do PIB, assim como o resgate "da imensa dívida social do país".[606] Essa é uma mensagem, disse ele, que vinha levando a todos os países, porque "não se pode relegar a segundo plano o flagelo da escassez e da pobreza, que aflige mais de um bilhão de pessoas em todo o mundo".[607] A prioridade, portanto, é a "construção de uma ordem mundial mais justa e democrática",[608] a ser entendida como paráfrase da luta contra a exclusão social.

---

603 Discurso por ocasião do "Encontro Empresarial Brasil-Angola: Comércio e Investimentos". Luanda, Angola, em 3 de novembro de 2003.

604 Idem.

605 Discurso na sessão solene da Assembleia Nacional, por ocasião da visita oficial a Cabo Verde. Praia, Cabo Verde, 29 de julho de 2004.

606 Idem.

607 Ibidem.

608 Ib.

A AÇÃO CONJUNTA NO PLANO MULTILATERAL

Qualificados os interlocutores e identificados os objetivos que integram a percepção de uma necessidade estratégica de aproximação à África, é preciso reconhecer ainda os mecanismos que, segundo o Presidente, seriam capazes de assegurar a inclusão social.

Em Moçambique, em novembro de 2003, o Presidente anunciou, a propósito, a disposição brasileira para a construção de parcerias e a ausência de vocação hegemônica, pois "queremos trabalhar juntos para a construção de uma política internacional equânime, para organismos multilaterais e democráticos, para que tenhamos igualdade de oportunidades".[609] Em 8 de dezembro de 2003, no Egito, país que também é membro do G20,[610] o Presidente recomendou trabalho conjunto com o

> (...) objetivo de aumentar os fluxos de comércio e investimentos entre os países do Sul, de forma a criar uma nova geografia econômico-comercial do mundo. Uma geografia que não despreze as relações com o mundo desenvolvido, mas que crie um equilíbrio justo de forças, interesses e benefícios para todos.[611]

Ainda nessa escala, o Presidente justificou a sua viagem a cinco países árabes, dentre os quais, Egito e Líbia, na África, com a intenção de "contribuir para uma mudança efetiva nos padrões de relacionamento econômico-comercial que prevalecem até hoje".[612]

No Gabão, em 27 de julho de 2004, reiterou que o aprofundamento das relações do Brasil com a África,

> (...) além de um dever moral é uma necessidade estratégica. A ordem econômica mundial apresenta dificuldades e desafios que só poderão ser superados por meio da aproximação solidária dos países em desenvolvimento. Quando articulamos nossas posições, nossa capacidade de influir sobre as decisões internacionais é enorme.[613]

---

609 Discurso no jantar oferecido pelo Presidente de Moçambique, Palácio da Ponta Vermelha. Maputo, Moçambique, 5 de novembro de 2003.

610 O G-20 é um grupo negociador, criado em 20 de agosto de 2003, no contexto das negociações agrícolas da Rodada de Doha, da OMC, cuja coordenação sempre coube ao Brasil.

611 Discurso no Seminário Empresarial Brasil-Egito, no Cairo. Egito, em 8 de dezembro de 2003.

612 Idem.

613 Discurso por ocasião do jantar de gala oferecido pelo Presidente Omar Bongo. Libreville, Gabão, 27 de julho de 2004.

Nos discursos na África e nos contatos com interlocutores e homólogos africanos, teve-se logo a impressão, desde o princípio do Governo Lula, de que a percepção da necessidade estratégica de aproximação à África estava diretamente relacionada ao contexto multilateral e à reforma de suas principais instituições. A parceria com os africanos foi apresentada como modalidade de ação internacional que poderia viabilizar mudanças no sistema internacional, destinadas a assegurar a realização dos interesses do Brasil e de outros PEDs.

Esse parecia o propósito, por exemplo, do convite do Presidente Lula ao Rei do Marrocos, para que os dois países continuassem a trabalhar juntos "para que os foros multilaterais sejam mais representativos da nova geografia econômica e política internacional".[614]

Também é a razão para que reiterasse, ao Presidente da Namíbia, em 21 de junho de 2004, a necessidade de edificação de uma nova geografia comercial, tal como já fizera por ocasião do discurso na XI UNCTAD.[615] Registrou, a propósito, suas expectativas positivas com relação a possíveis avanços na nova rodada de negociações do SGPC.

Ainda diante do Rei do Marrocos, reconheceu que, na OMC, "a parceria entre o G-20 e o Grupo Africano busca eliminar as distorções comerciais que penalizam os países mais pobres".[616] Ao Presidente José Eduardo dos Santos, em 3 de maio de 2005, disse:

> Juntamos forças contra as iniquidades provocadas por políticas protecionistas dos países desenvolvidos. (...) Cada vitória nossa nos foros multilaterais é a vitória da competência e da determinação dos pequenos produtores agrícolas que sustentam a economia de muitos países mais pobres.[617]
>
> Na recepção oferecida ao Presidente do Congo, em 13 de junho de 2005, o Presidente Lula defendeu coordenação nas negociações da Rodada de Doha para que

[614] Discurso por ocasião do almoço oferecido à Sua Majestade Mohammed VI, Rei do Marrocos. Palácio do Itamaraty, Brasília, 26 de novembro de 2004.

[615] A XI UNCTAD realizou-se em São Paulo, de 13 a 18 de junho de 2004.

[616] Discurso por ocasião do almoço oferecido à Sua Majestade Mohammed VI, Rei do Marrocos. Palácio do Itamaraty, Brasília, 26 de novembro de 2004.

[617] Discurso na cerimônia de assinatura de atos durante visita do Presidente de Angola, José Eduardo dos Santos. Brasília, em 3 de maio de 2005.

> "o comércio se converta em instrumento eficaz de promoção do desenvolvimento econômico".[618]

Só mesmo na visita à Namíbia, país com o qual o Brasil desenvolve, desde a década de 1990, um programa de cooperação na área naval, a noção de estratégia apareceu vinculada a uma parceria, "cuja moldura seja uma zona de paz e cooperação do Atlântico Sul a serviço de políticas mais eficazes nos domínios ambiental, de defesa e de transportes".[619]

Também nesse caso, ela estendeu-se, de qualquer forma, para o campo mais estrito do desenvolvimento socioeconômico, pois, como explicou o Presidente, entre os objetivos da parceria e associação com aquele país, estaria o esforço conjunto

> (...) em direção ao desenvolvimento com justiça social, em ambiente internacional mais equitativo e democrático. (...) Nossos esforços não se esgotam na esfera bilateral e inter-regional. Precisamos cooperar nos organismos multilaterais, tornando-os mais legítimos e representativos, sensibilizando-os para as carências dos menos favorecidos. Este é o nosso desafio na Organização Mundial do Comércio.[620]

Na Assembleia Nacional de Angola, o Presidente Lula afirmou que "uma parceria privilegiada com Angola é um interesse estratégico do Brasil. O imenso desafio de promover a inclusão social nos aproxima".[621] Em Moçambique, disse que o Brasil teria que "escolher parceiros que tenham [tivessem] as mesmas condições, similares às nossas, como, por exemplo, a África do Sul, a Índia e a Rússia. (...) parceiros capazes de, na hora, se juntar, como foi feito em Cancún, com o G22".[622]

Em território sul-africano, o Presidente explicou que "alcançaremos as transformações [nas relações internacionais] se houver diálogo

---

618 Brinde por ocasião do almoço oferecido ao Presidente da República do Congo, Denis Sassou Nguesso. Brasília, 13 de junho de 2005.

619 Discurso por ocasião do jantar oferecido pelo Presidente da República da Namíbia, Sam Nujoma. Windhoek, Namíbia, 6 de novembro de 2003.

620 Discurso por ocasião do jantar oferecido pelo Presidente da República da Namíbia, Sam Nujoma. Windhoek, Namíbia, 6 de novembro de 2003.

621 Discurso na Assembleia Nacional de Angola. Luanda, Angola, em 3 de novembro de 2003.

622 Discurso na visita ao Centro de Estudos Brasileiros (CEB). Maputo, Moçambique, em 4 de novembro de 2003.

e uma parceria estratégica Sul-Sul".[623] Lembrou, a propósito, as vitórias com a flexibilização do regime de patentes para medicamentos e defendeu uma parceria voltada para a construção de "uma arquitetura financeira e comercial global previsível e transparente".[624]

Em coletiva de imprensa, ainda na África do Sul, o Presidente Lula anunciou querer

> (...) uma relação estratégica com a África do Sul, com os países em desenvolvimento, com toda a África e com a América do Sul. O Brasil quer estabelecer política estratégica com a China, com a Índia, com a Rússia, com o México, porque já temos o Mercosul na América do Sul. E essa política estratégica que queremos fazer é para garantir que os nossos países possam, na OMC, ter igualdade de oportunidades para que seus produtos possam transitar com a mesma equidade com que transitam produtos dos países ricos.[625]

Na visita a Cabo Verde, em julho de 2004, o Presidente explicou que o G20 e o G90[626] foram criados porque "acreditamos que a união dos países em desenvolvimento é a chave para o sucesso da Rodada de Doha".[627] Ele insistiu, ademais, que a "coordenação de esforços entre países em desenvolvimento deve ser ainda mais ambiciosa",[628] na luta contra os subsídios e outras práticas protecionistas, e saudou os resultados do painel da OMC que, em benefício do Brasil e, indiretamente, também dos países africanos exportadores de algodão, decidiu contra os subsídios norte-americanos.[629] Afirmou, na ocasião, que o Brasil "vem lutando para que os benefícios do livre-comércio cheguem a todos. Sobretudo aos

---

623 Discurso do Presidente da República no jantar oferecido em sua homenagem pelo Presidente Thabo Mbeki. Pretória, África do Sul, 7 de novembro de 2003.

624 Idem.

625 Palavras no início da Conferência Conjunta de Imprensa. Pretória, África do sul, 8 de novembro de 2003.

626 O G-90 reúne outros grupos de países em desenvolvimento participantes das negociações da OMC sobre a Rodada de Doha.

627 Discurso na sessão solene da Assembleia Nacional, por ocasião da visita oficial a Cabo Verde. Praia, Cabo Verde, 29 de julho de 2004.

628 Idem.

629 Em março de 2005, o Órgão de Apelação da OMC decidiu em favor do Brasil no caso dos subsídios concedidos pelo Governo norte-americano aos produtores de algodão do país. Em abril, a vitória brasileira foi contra as subvenções concedidas pela União Europeia aos produtores de açúcar.

pequenos produtores agrícolas competitivos dos países mais pobres, prejudicados por práticas comerciais injustas e, muitas vezes, hipócritas".[630]

Percebe-se, portanto, nas intervenções apresentadas, a nítida ênfase nas proclamações, convites e recomendações pela conjugação de esforços no âmbito da OMC e, em particular, das negociações da Rodada de Doha. Entende-se que tal parceria seria possível devido ao fato de o Brasil e os países africanos serem países em desenvolvimento à espera dos resultados que poderão advir da Rodada para a promoção efetiva do desenvolvimento.

Daí o convite que o Presidente dirigiu, em Windhoek, a autoridades e ao povo da Namíbia para "juntar forças com meu país nessa luta pela paz e pelo desenvolvimento, dentro e fora de nossas fronteiras".[631] Ou ainda, sua afirmação de que dessa "coesão e determinação (...) depende a própria credibilidade da Organização e as chances de se adotar um regime internacional de comércio justo e equitativo, que dê aos PEDs o direito de competir e a seus cidadãos o direito de sonhar com uma vida melhor".[632]

Na capital do Cameroun, esclareceu que "o comércio internacional pode ajudar a erradicar a pobreza e a fome".[633]

Essas palavras, que fazem referência, basicamente, ao tema do comércio internacional e às negociações internacionais no âmbito da OMC, expressam, na visão do Chefe de Estado, a percepção da oportunidade de ganhos para os PEDs, desde que construam parcerias estratégicas orientadas objetivamente para a reforma dos organismos multilaterais. Como frisara em São Tomé e Príncipe, será a "nossa capacidade de articulação nos organismos internacionais" e a consequente "valorização do multilateralismo" que permitirão ao Brasil, e também aos países africanos, a constituição de "uma nova aliança mundial contra a exclusão social".[634]

---

[630] Discurso na sessão solene da Assembleia Nacional, por ocasião da visita oficial a Cabo Verde. Praia, Cabo Verde, 29 de julho de 2004.

[631] Discurso por ocasião do jantar oferecido pelo Presidente da República da Namíbia, Sam Nujoma. Windhoek, Namíbia, 6 de novembro de 2003.

[632] Idem.

[633] Discurso no jantar oferecido pelo Presidente da República de Cameroun, Paul Biya. Iaundê, República de Cameroun, 10 de abril de 2005.

[634] Discurso proferido por ocasião do almoço oferecido pelo Presidente da República Democrática de São Tomé e Príncipe. São Tomé e Príncipe, 2 de novembro de 2003.

O estabelecimento de parcerias e coligações, como o G20, mas, neste caso, com o conjunto dos países africanos, corresponderia ao mecanismo a implementar com o objetivo de buscar assegurar a inclusão social. A coerência do discurso oficial com relação à África, em particular sua justificativa em torno da necessidade estratégica de aproximação ao continente, repousa na constante reafirmação desse objetivo último, à qual se somaria a ativa liderança brasileira no G20. As parcerias e as reformas institucionais não seriam, portanto, objetivos em si mesmo, mas sim os mecanismos que permitiriam antecipar resultados positivos no sentido da inclusão social.

Nesses termos, a luta contra a exclusão corresponde, em essência, ao conteúdo ou objetivo da parceria estratégica, cuja materialização se dá por meio do reforço do multilateralismo e da articulação dos PEDs nos organismos internacionais. A luta contra a exclusão social é, portanto, a outra face do conceito de necessidade estratégica de aproximação à África. A primeira foi cunhada com a proposta de construção de parcerias, enquanto esta revela seu conteúdo ou objetivo.

A REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA À MARGEM DA VISÃO ESTRATÉGICA

Os múltiplos excertos de discursos presidenciais citados deverão ter servido para demonstrar essa afirmação – a reforma do CSNU não é parte da visão estratégica de aproximação à África. Ela é particularmente relevante quando, no contexto desses discursos, passa-se da análise dos pronunciamentos acerca das reformas na área do comércio internacional para a interpretação das referências à reforma das Nações Unidas, especialmente do Conselho de Segurança.

Se os discursos presidenciais, ao longo dos quatro anos, instavam, de modo incisivo, a coesão e organização dos PEDs em torno da agenda de reformas do sistema internacional de comércio,[635] e também a promoção de iniciativas voltadas para a luta contra a fome e a pobreza, já ao tema da reforma das Nações Unidas e do CSNU, em particular, não se atribuiu igual ênfase. Trata-se de apreciação empírica, ainda que sem tes-

[635] Em Trípoli, na Líbia, em 10/12/2003, perante empresários brasileiros e líbios, o Presidente lembrou estar constantemente afirmando a "importância de os países em desenvolvimento adotarem estreita coordenação nas negociações internacionais" de comércio, citando, como exemplo, o trabalho do G 20.

tado rigor metodológico, baseada na análise do espaço dedicado a cada um dos temas nas intervenções do Presidente[636] e das respectivas formas de argumentação em seu favor. Enquanto o tema da reforma do comércio internacional é uma referência constante no período 2003-2006, a questão da reforma do CSNU começa a ser elaborada apenas no ano de 2004 e ganha densidade ao longo de 2005. O tema da reforma do CSNU não foi nenhuma vez mencionado, por exemplo, em 6[637] dos 17 países africanos visitados pelo Presidente da República e em 2 das 13 vezes que recepcionou Chefes de Estado africanos no Brasil. Já as negociações no âmbito da OMC foram sempre mencionadas, exceto uma única vez, na visita a Brasília, em 2006, do Chefe de Estado de Gana, quando estavam interrompidas as negociações da Rodada de Doha.

Não obstante, mais significativa do que os indicadores quantitativos relativos à questão da reforma das instituições onusianas seja, talvez, a constatação de que, no tocante a tal reforma, o que se registra, essencialmente, são referências gerais sobre a necessidade de proceder-se à reforma e os agradecimentos de praxe aos apoios declarados à aspiração brasileira de obter um assento como membro permanente em um Conselho de Segurança ampliado.

Na primeira viagem à África, em novembro de 2003, o tema da reforma do CSNU aparece apenas 3 vezes, em um total de 14 discursos. São menções em que o Presidente agradece o apoio angolano à candidatura brasileira, dispõe-se a compartilhar, com a Namíbia, opiniões sobre a reforma das Nações Unidas e defende, na África do Sul, uma reforma que torne o CSNU mais representativo e legítimo.

Na segunda viagem, à Líbia e ao Egito, em dezembro de 2003, não há referências à reforma das Nações Unidas. Na terceira viagem, a apenas 3 países, em julho de 2004, o Presidente, no Gabão e em Cabo Verde, disse que o Brasil defendia a reforma e a participação dos PEDs em um

---

636 Uma contagem meramente indicativa, sem testado rigor metodológico, dos 53 discursos proferidos pelo Presidente Lula, em eventos da agenda exclusivamente bilateral, em visitas realizadas à África ou em recepções a autoridades africanas em Brasília, durante o período de 2003 a 2006, mostra que do total de 1.212 parágrafos, 70 dizem respeito à reforma da Organização Mundial do Comércio e das regras do comércio mundial, enquanto 51 deles referem-se à reforma das Nações Unidas e, em particular, à reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

637 São Tomé e Príncipe e Moçambique, em novembro de 2003; Líbia e Egito, em dezembro de 2003; Guiné-Bissau, em abril de 2004; e Benin, em fevereiro de 2006.

CSNU alargado. Novamente agradeceu os apoios à pretensão brasileira de vir a ocupar assento permanente nesse órgão.

Na quarta viagem, em abril de 2005, observa-se a ênfase tanto no tema da reforma, quanto da urgência de uma ação por parte dos estados-membros das Nações Unidas, à luz do calendário estabelecido pelo Secretário-Geral daquela organização. Os pronunciamentos presidenciais refletiam os desenvolvimentos sobre a posição africana no tocante à reforma do CSNU, uma vez que o Presidente passou a saudar a decisão da UA de defender maior presença de PEDs como membros permanentes do CSNU, em particular a África. Ao mesmo tempo, passou a anunciar que o Brasil defenderia e apoiaria o pleito africano, posto haver convergência nas posições apresentadas pelo G4[638] e pela UA. Nessas visitas, o Presidente também associou o princípio da democracia vigente na região ocidental da África à expansão da democracia e do exercício da participação democrática nas instituições multilaterais.

Na quinta viagem, em fevereiro de 2006, as abordagens sobre o tema são discretas. Na Argélia, o Presidente defendeu esforços conjuntos para assegurar participação mais igualitária dos PEDs em fóruns das Nações Unidas, e, em Botsuana, registrou a presença do país entre os C-10[639] e agradeceu o apoio às aspirações brasileiras.

Comparativamente aos temas do comércio internacional e da luta contra a fome e a pobreza, não se identifica, portanto, no tocante à questão da reforma das Nações Unidas e do CSNU, a repetição enfática dos argumentos que recomendariam uma reforma daquele órgão ou ainda a indicação dos eventuais benefícios comuns que dela adviriam. Tampouco há palavras de encorajamento a uma parceria, nesse domínio, entre o Brasil e a África. Uma única vez, quando da visita do Presidente da Gâmbia ao Brasil, em 9 de agosto de 2005, o Presidente disse considerar "possível e necessária"[640] a convergência de posições defendidas pela UA e pelo G-4. Na ocasião, ele sublinhou que as posições do G-4 e da UA so-

---

638 Grupo composto pela Alemanha, Brasil, Índia e Japão que defendem a reforma do CSNU e vagas, como membros permanentes, em um CSNU ampliado. Sobre o tema, vide capítulo 8.

639 O C 10 foi um grupo criado pela Cúpula da UA para seguir negociando com a comunidade internacional a proposta africana de reforma do CSNU.

640 Discurso por ocasião da visita oficial do presidente da República da Gâmbia, Yahya Jammeh, ao Brasil, em 09 de agosto de 2005.

bre a reforma do CSNU refletiam a "convicção de que a participação de países em desenvolvimento como membros permanentes no Conselho de Segurança é inadiável".[641]

Propriamente sobre os argumentos em favor da reforma do CSNU, há referências à necessidade da presença dos PEDs, entre os quais asiáticos, africanos e latino-americanos, em um CSNU alargado, a fim de assegurar-lhes representatividade e legitimidade.

Em visita à Nigéria, em julho de 2005, o Presidente Lula mencionou, por exemplo, o empenho de ambos os países na reforma das Nações Unidas e do Conselho de Segurança, com o propósito de torná-lo mais democrático, representativo e legítimo, o que seria possível mediante a inclusão de PEDs como membros permanentes. Nesse sentido, anunciou que o Brasil continuaria a defender a presença da África em um CSNU ampliado; e, na visita do Presidente nigeriano a Brasília, em setembro do mesmo ano, afirmou que ambos os países estavam prontos a assumir maiores responsabilidades na promoção da paz internacional.

O Presidente assinalou igualmente a importância de replicar, também no CSNU, os padrões de democracia seguidos no âmbito nacional; de acabar com a exclusão da África; de renovar as instituições internacionais dedicadas à questão da paz para que reflitam as realidades atuais, e de fortalecer as Nações Unidas e o multilateralismo.

Ao contrário do que fez no discurso na sede da LEA, quando, sobre o tema da reforma do Conselho, associou o problema do Oriente Médio e da Palestina ao papel do Conselho de Segurança na busca de soluções para esse problema, e a posição brasileira em defesa das posições de interesse dos árabes nas vezes em que teve assento não permanente no órgão,[642] nos discursos perante autoridades africanas, o Presidente nunca fez comentários sobre a agenda africana no Conselho ou sobre o papel desse órgão das Nações Unidas na promoção da paz na África, tampou-

---

641 Discurso por ocasião da visita oficial do presidente da República da Gâmbia, Yahya Jammeh, ao Brasil, em 09 de agosto de 2005.

642 Na visita à sede da Liga dos Estados Árabes, em 9/12/2003, no contexto de sua primeira viagem a países árabes, dentre os quais, dois africanos (Egito e Líbia), o Presidente explicou que "a ampliação do CSNU é necessária para que este órgão possa representar, de modo mais expressivo, as posições dos países em desenvolvimento". Na ocasião, reiterou as posições do Brasil sobre os conflitos no Oriente Médio, comprometendo-se a continuar defendendo posição a favor da paz com justiça na região, no biênio 2004-2005, quando o país ocuparia assento não permanente no CSNU.

co sobre as posições adotadas pelo Brasil no tocante aos itens relativos à África incluídos na agenda do CSNU.

Ademais, nota-se a ausência de um discurso que, como no caso das reformas da "geografia econômica e comercial", revele a mesma coerência construída em torno da justificativa de uma necessidade estratégica de aproximação à África, onde as parcerias com os países africanos em torno das negociações na OMC são apresentadas como mecanismo recomendável para que se vença a luta contra a exclusão social.

Como estratégica diplomática, a opção pela omissão pode ser entendida como prudência ou mesmo cortesia, tendo em conta, por exemplo, o descrédito do CSNU junto ao público africano após sua omissão no caso do genocídio em Ruanda, em 1994, ou sua ineficácia no tratamento satisfatório dos conflitos no continente,[643] ou, ainda, o conhecido debate intracontinental acerca do tema da reforma do CSNU. Tanto assim que, ao recepcionar, em Brasília, o Rei do Marrocos, o Presidente esclareceu a posição brasileira, a favor de assentos permanentes para os PEDs da Ásia, África e América Latina, anunciando, ao mesmo tempo, que via com bons olhos a presença de um país africano e de um país árabe no Conselho.

Ao longo do período 2003-2006, os discursos presidenciais diante de interlocutores africanos refletiram a evolução da posição da UA sobre a matéria, e, consequentemente, o empenho brasileiro em reiterar a convergência de interesses entre o G4 e o grupo de países africanos. Mas eles também demonstraram que as premissas embutidas no discurso presidencial acerca da necessidade estratégica de aproximação à África, mais especificamente, a convergência de objetivos orientados para o fim da exclusão social, não haviam sido concebidas com o intuito de autorizar uma associação entre a inclusão social e a reforma do CSNU, ainda que sejam incisivamente repetidas no que diz respeito às reformas do sistema internacional do comércio. Sendo assim, o que se pode afirmar é que a justificativa de uma necessidade estratégica de aproximação à África não incorpora, ao menos na forma como elaborados os discursos presidenciais, a reforma do Conselho de Segurança.

643 A propósito do tema, recomenda-se o artigo Measuring UN Security Council Action and Inaction in the 1990s. Lessons for Africa. De Virgil Hawkins, publicado na *African Security Review*, do Institute of Security Studies, Pretória, v. 12, n. 2, 2003.

O padrão dos discursos presidenciais, no que diz respeito ao tratamento das questões que envolvem a OMC, foi sempre mais apologético e contundente, tanto na indicação de possíveis resultados esperados, quanto na sugestão de estratégias de ação mais apropriadas.

Com menos palavras e menor ênfase dedicada à questão da reforma do CSNU, o Presidente indicou que, se o desenvolvimento socioeconômico, o acesso a mercados e a revisão das regras de comércio internacional podem, conforme suas premissas, interessar diretamente aos interlocutores africanos e converter-se em pilar de sustentação das relações do Brasil com a África, o alargamento do CSNU é tema mais delicado, quiça também o mais distanciado dos interesses imediatos de parte expressiva dos países africanos, e não necessariamente fundamental para a aproximação do Brasil à África.

***

Antes de concluir este capítulo, sublinhe-se apenas que os comentários precedentes, embora recomendem, para efeitos analíticos, a exclusão da reforma do CSNU da concepção de necessidade estratégica de aproximação à África, tal como anunciada nos discursos presidenciais, eles não retiram densidade a esse item da agenda de conversações entre o Brasil e seus parceiros africanos. Como se verá no capítulo 8, a reforma do CSNU, entre outros temas, figurou, com inegável frequência, quer nos debates multilaterais, quer na agenda bilateral com interlocutores africanos. Recomenda-se, assim, apenas excluí-lo do conjunto de temas ou pilares que, conforme proposta metodológica seguida ao longo deste capítulo, dão sustentação à política africana do Governo Lula para a África.

Os discursos presidenciais, ao serem analisados como procedimento explicativo da política externa do Brasil para a África, traduzem, como visto, uma percepção complexa sobre as realidades brasileira e africana, ao mesmo tempo em que oferecem nítida orientação para a atividade diplomática brasileira.

6

As relações Brasil-África: Uma estrutura de pilares e eixos

No capítulo anterior, foram apresentados os pilares da política externa do Brasil para a África. A fim de prosseguir com sua apresentação e análise, no período 2003-2006, propõe-se, neste capítulo, a idealização de uma estrutura analítica imaginária composta por pilares e eixos. Os primeiros são fixos e, entendidos como elementos doutrinários, serviriam para dar sustentação à política africana do Brasil. Já os eixos, divididos em bilaterais e multilaterais, conforme digam respeito à agenda bilateral ou multilateral, respectivamente, comportariam o movimento e a dinâmica dessa mesma política, na medida em que sobre eles girariam ou se desenvolveriam as relações do Brasil com os países africanos. Exemplos de eixos bilaterais e multilaterais seriam as relações políticas e relações comerciais bilaterais, ou ainda as relações de cooperação, no primeiro caso, e as relações no âmbito das Nações Unidas e da OMC, no segundo.

O mais importante nessa estrutura imaginária deve ser a noção de pilares fixos, estabelecidos, como visto no capítulo anterior, pelo Presidente da República, contraposta à ideia de eixos em atividade, em torno dos quais múltiplos agentes planejaram e implementaram as iniciativas que compõem o repertório da política africana do Brasil, durante o citado período, adaptando-as às circunstâncias e condicionalismos de natureza interna e internacional. Sobressai, assim, o papel dos múltiplos agentes, por serem os responsáveis pela construção e implementação da agenda das relações Brasil-África. Entre eles, figuraram diplomatas, agentes públicos e, cada vez mais, também a sociedade civil, cujos distintos segmentos – empresários, intelectuais, artistas, estudantes, acadêmicos e a

Diáspora –,[644] reconheceram, na prioridade conferida ao adensamento das relações com o continente africano, a possibilidade maior ou menor, conforme cada caso, de promoção de seus interesses e a consagração de valores que lhes são caros.

Como consta do Comunicado à Imprensa sobre a primeira visita do Presidente da República à África: "Inspiram o relançamento e a revitalização da política africana do Brasil os interesses manifestos de múltiplos setores da sociedade brasileira, em especial a comunidade de afrodescendentes e de acadêmicos, que defendem o resgate e a promoção dos laços com a África".[645]

O corolário dessa estrutura composta por dois elementos seria necessariamente o equilíbrio entre pilares e eixos, e entre cada um desses entre si. A projeção maior de um ou outro pilar, ou ainda de um ou outro eixo provocaria o desequilíbrio dessa estrutura. Foi isso, efetivamente, que se observou no período 2003-2006, em que o equilíbrio ideal entre os diferentes pilares e eixos das relações Brasil-África esteve comprometido pelas distintas dinâmicas relativas a cada um dos eixos que conformam essas relações e, consequentemente, pelos diferentes resultados alcançados.

Embora não se tenha buscado comprovar cientificamente a relação causal que o explica, tal descompasso poderia ser atribuído, aprioristicamente, tanto ao peso da tradição da agenda da política externa Brasil-África, que se impõe aos agentes do lado brasileiro, mas, de igual modo, também àqueles do lado africano, quanto ao tempo necessário para a adequação dos instrumentos da ação diplomática e da prática burocrática aos pilares prescritos para a sustentação da política africana do Brasil. Dito de outra forma, o que se poderia sugerir e antecipar é que o desequilíbrio é decorrência, sobretudo, daquilo que é novo na lógica da aproximação à África, inclusive, em certa medida, sua própria prioridade, que pressupõe um incremento de iniciativas, assim como

644 A Declaração de Abuja, adotada ao final da Cúpula Afras, em 30 de novembro de 2006, nos parágrafos 32 e 39 singulariza a Diáspora africana como parceiro e, portanto, ator, no processo de aproximação e construção de uma agenda comum entre as duas regiões. Em encontro com o Chanceler Celso Amorim, Alpha Konaré, Presidente da Comissão da UA, indicou, por sua vez, que "a diáspora representa um fenômeno com potencial para criar novas realidades sociopolíticas, que deve ser levada em consideração pelos países da UA na elaboração de suas estratégias para a África". A diáspora, disse, é quase uma região africana e a "cooperação e interrelação entre a diáspora e os países africanos é essencial para o desenvolvimento da África" (Despacho telegráfico Adis Abeba 03/05 R)

645 Resenha de Política Exterior do Brasil, n. 93, 2º Semestre de 2003, p. 347.

de resultados em áreas anteriormente estranhas à agenda diplomática, como, por exemplo, a questão racial. Afinal, como inscrito no Comunicado à Imprensa citado, "o Brasil é a segunda maior nação negra do mundo, atrás da Nigéria, e o Governo está empenhado em refletir essa circunstância em sua atuação externa".

Nesse sentido, para além do aspecto quantitativo referente aos resultados esperados em razão da prioridade conferida às relações com a África, a novidade é especialmente qualitativa e diz respeito, como já se afirmou anteriormente, à vinculação entre o interno e o externo e, consequentemente, ao compromisso com uma ação diplomática que, além de pautar-se pela solidariedade e generosidade, deveria também poder contribuir para a luta contra o racismo e para a promoção da igualdade racial no Brasil.

Outra novidade importante, ainda que não restrita ao domínio das relações com a África, diz respeito à disseminação, no plano internacional, dos modelos de desenvolvimento econômico e social aplicados pelo Brasil, no entendimento de que a luta contra a exclusão social seria um objetivo comum, e também de que a propaganda e aplicação bem-sucedida do modelo brasileiro contribuiriam para sua consolidação no plano interno e, consequentemente, trariam benefícios para o País. O êxito na exportação do modelo brasileiro e os resultados positivos, no plano internacional, da luta contra a fome e a pobreza passaram, portanto, a ser parte integrante da noção de interesse nacional e, por essa razão, variável a ser levada em conta na definição da agenda de política externa. Como explicou o Ministro Celso Amorim em Aula Magna no IRBr, em abril de 2003, tratava-se de divulgar e buscar reproduzir, no plano internacional, o combate à exclusão social por meio de políticas públicas que, à época, estavam associadas ao programa Fome Zero. O Fome Zero seria um projeto em prol da inclusão social, mas cuja mensagem seria preciso "também levar (...) ao plano global".[646]

O estudo da implementação da política africana do Brasil no período 2003-2006 permite, assim, constatar, como se pretende demonstrar nos capítulos a seguir, que a adaptação à agenda diplomática dessas duas novas diretivas, tanto a busca de resultados em benefício da população afrodescendente, quanto a consagração, no plano internacional, do modelo brasileiro de desenvolvimento, ambos via ações de política externa, veio exigir alterações no conjunto das modalidades de relacionamento com os países africanos. As dificuldades encontradas nesse processo de

[646] Resenha de Política Exterior do Brasil, n. 92, 1º Semestre de 2003, p. 82.

atualização da agenda tradicional de relacionamento com a África teriam provocado o desequilíbrio constatado na execução da política africana do Brasil, em que os resultados na área comercial e política revelaram-se mais efetivos ou mais visíveis do que, por exemplo, aqueles no domínio da luta contra a exclusão social e contra o racismo.

Prospectivamente, ou seja, tendo em conta a reeleição do Presidente Lula para um novo mandato, no período 2007-2010, e a manutenção da prioridade conferida à África pela política externa brasileira, bem como a promoção de um equilíbrio ideal entre pilares e eixos da política africana do Brasil, os agentes diplomáticos e demais atores anteriormente enumerados deveriam concentrar-se na plena compreensão e assimilação de todos os pilares de sustentação dessa política, a fim de assegurar que, como justificativas e premissas, objetivo e valores, tais pilares possam estar refletidos, de maneira equilibrada, na implementação da agenda diplomática para a África.

Seria igualmente recomendável esclarecer aos parceiros internacionais, em particular os próprios africanos, o sentido desses novos pilares e seu impacto sobre a agenda brasileira para a África. Sobretudo a vinculação entre a política externa para a África e a luta contra o racismo no Brasil e, principalmente, as formas de concretizar tal vinculação deveriam merecer atenção especial na ação didática da diplomacia brasileira, com a expectativa, de antemão, de que a reação africana seria amplamente positiva, como fazem crer as referências elogiosas dos líderes africanos às medidas que o Presidente Lula adotou em defesa dos interesses da comunidade afrodescendente, somadas à importância que o continente africano passou a atribuir à Diáspora africana.[647]

---

[647] Em seu relatório (Relatório Visita da Senhora Ministra Matilde Ribeiro a Angola, África do Sul e Moçambique. 27 de setembro a 5 de outubro de 2003. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Presidência da República. Seppir) da primeira viagem oficial do Presidente da República à África, da qual era parte da comitiva, a Ministra Matilde Ribeiro observa terem sido constantes, em Angola, "as congratulações ao atual governo brasileiro por este ter reconhecido a situação de discriminação racial sofrida pela população negra brasileira, da qual muitos angolanos, que nos visitam ou que aqui estudam, já foram vítimas. (...) Entretanto, questionaram a igualdade racial na representação diplomática". O tema também consta do Comunicado Conjunto emitido por ocasião da visita do Presidente Lula à Nigéria, em abril de 2005, nos seguintes termos: "Par. 6. O Presidente da Nigéria demonstrou sua satisfação com a eficiência das políticas de promoção de igualdade racial que estão sendo implementadas no Brasil pelo Governo do Presidente Lula da Silva". Em Gana, o Representante da Comunidade Ta Bom, de descendentes de negros brasileiros retornados à África, reconheceu também os esforços do Governo Lula para a promoção da igualdade racial no Brasil.

***

A busca do equilíbrio ideal entre pilares e eixos convida à renovação da prática diplomática, mediante a introdução de políticas e mecanismos capazes de produzir resultados específicos que, por exemplo, por meio de políticas de discriminação positiva, favoreçam diretamente os afrodescendentes, ou, ainda, que assegurem a parceria insuspeita dos próprios africanos e o envolvimento de um número crescente de atores nacionais e internacionais na execução de uma ação global contra a pobreza e a exclusão social.

Nos dois capítulos a seguir, o exame da implementação da política externa do Brasil para a África, no período 2003-2006, deverá permitir avaliar qual o equilíbrio alcançado pela diplomacia brasileira.

7

Apresentação e análise dos eixos bilaterais

No período 2003-2006, alguns dos eixos consagrados pela prática diplomática brasileira, no caso, o diálogo político, a cooperação militar, a cooperação educacional e as relações comerciais, foram aqueles mais dinâmicos no conjunto das relações bilaterais Brasil-África. A esses eixos propõe-se chamar de *eixos tradicionais bilaterais*. Menos dinâmicos, mas, certamente, muito importantes, porque refletiram a renovação da política africana do Brasil à luz de seus novos pilares, são os *novos eixos bilaterais*, que reúnem a assistência humanitária, a cooperação técnica, em particular aquela orientada para a luta contra a exclusão social, além da cooperação científica e tecnológica e as relações etnorraciais.

Com o intuito de buscar uma visão do conjunto e, portanto, do equilíbrio alcançado na implementação da política externa brasileira para a África no plano bilateral, apresenta-se cada um desses eixos em suas linhas gerais. Em vez de um inventário completo das iniciativas registradas e sua respectiva apreciação, o objeto de análise fica restrito aos novos mecanismos e políticas concebidos nesse período, assim como à indicação de seus principais resultados e, sobretudo, das possibilidades de atualização das práticas e instrumentos de que se serve a política africana do Brasil, à luz dos pilares identificados anteriormente.

EIXOS TRADICIONAIS BILATERAIS

Os quatro eixos indicados, a seguir – o diálogo político, a cooperação militar, a cooperação educacional e as relações comerciais -, reeditaram as práticas já consagradas pela diplomacia. Cada um deles, serviu-se dos instrumentos tradicionais, respectivamente, de aproximação políti-

co-diplomática, no caso, a diplomacia presidencial, encontros bilaterais, realizações de comissões mistas e abertura de embaixadas; de promoção comercial, como missões empresariais; de cooperação educacional, por intermédio do Programa Estudante-Convênio (PEC); ou ainda, no campo da cooperação militar, com a realização de visitas, intercâmbio de oficiais ou abertura de representações militares e venda de equipamentos.

A esses instrumentos, foram acrescidos alguns novos mecanismos, como, por exemplo, a convocação da reunião de Cúpula África-América do Sul (Afras), a proposta de negociação de acordos comerciais entre o Mercosul e países ou grupos de países africanos, como a Argélia ou os países da CPLP, e o Programa Milton Santos para o Ensino Superior (Promisaes) para financiamento de estudantes africanos. Em dezembro de 2006, esses novos mecanismos ou eram ainda bastante recentes, como a Cúpula Afras, ou estavam em processo de implantação, como o Promisaes, ou aguardavam ainda conclusão, como no caso das negociações no âmbito do Mercosul. Mesmo com resultados percebidos, por agora, principalmente no plano simbólico, esses novos mecanismos traduziram a disposição e determinação política por parte das autoridades brasileiras, no sentido de ampliar e revigorar o relacionamento Brasil-África.

Com os instrumentos tradicionais, buscou-se maximizar os dividendos de uma agenda mais intensa de diálogo bilateral e de um programa mais agressivo de promoção das exportações brasileiras. Com a atribuição de recursos financeiros adicionais para apoio a alunos africanos e graças à excelência da instituição militar brasileira, tentou-se, igualmente, responder à demanda africana na área de cooperação educacional e militar, respectivamente.

Esses instrumentos poderão, todavia, ter chegado ao limite de sua eficácia, exigindo, doravante, a tentativa de superação de constrangimentos estruturais, alguns deles já perfeitamente diagnosticados, e, ao mesmo tempo, a concorrência de novos instrumentos, que precisariam ainda ser concebidos e institucionalizados. Como afirmou o então Subsecretário-Geral da Subsecretaria-Geral para Assuntos Políticos II para a África, Ásia/Oceania e Oriente Médio, Embaixador Pedro Motta Pinto Coelho, os anos que se seguirão ao período 2003-2006 serão anos de implementação da agenda discutida e acordada nos primeiros quatro anos de governo.[648]

---

648 Entrevista concedida pelo então Subsecretário-Geral de Assuntos Políticos II, SGAP II, Embaixador Pedro Motta Pinto Coelho, em 22 de agosto de 2006.

O DIÁLOGO POLÍTICO BILATERAL

Durante o primeiro Governo Lula, registrou-se um intenso calendário de visitas, missões e encontros entre autoridades brasileiras e africanas, em território brasileiro, africano ou à margem de reuniões internacionais,[649] além de algumas importantes reuniões, dentre as quais o *Fórum Brasil-África: política, cooperação e comércio*, realizado na cidade de Fortaleza, Ceará, em junho de 2003, organizado pelo MRE e pelo Grupo dos Embaixadores Africanos em Brasília. Com uma agenda que privilegiava sobretudo os temas contemporâneos, o objetivo do Fórum era o de poder criar, logo no início do Governo, uma oportunidade "para um debate amplo e aberto sobre as relações entre o Brasil e a África e dessa forma oferecer uma contribuição para a política externa do Brasil para aquele continente".[650] Também foram retomadas as reuniões de comissões mistas que haviam sido praticamente interrompidas desde o início da década de 1990.[651]

Em resposta, os interlocutores africanos registraram sua satisfação com a ênfase que o Brasil passou a conferir às relações com a África[652] e suas expectativas quanto à participação brasileira no fortalecimento das relações Sul-Sul. Mostraram-se, ademais, igualmente comprometidos com o adensamento das relações bilaterais, como atesta a abertura de embaixadas, em Brasília, entre 2003 e 2006, da Namíbia, da República de Cameroun, da Guiné, do Sudão, do Quênia, do Zimbábue e da Zâmbia. A estas deveriam somar-se Benin, Botsuana, República Democrática do Congo (RDC), Mali, São Tomé e Príncipe, Togo e Tanzânia, cujos gover-

---

649 O Anexo II apresenta uma lista de missões e viagens de altas autoridades brasileiras e africanas no contexto das relações Brasil-África, no período 2003-2006.

650 Coelho e Saraiva, 2004, p. 9-10. No texto de conclusão da edição dos trabalhos do Fórum, Flávio Saraiva disse que o "Fórum de Fortaleza é um ponto de partida para começarmos juntos" (2004, p. 306).

651 No mesmo Anexo II estão também registradas as reuniões de comissões mistas realizadas no período.

652 A Embaixada em Maputo registrou, por exemplo, as referências que a Chanceler Dlamini Zuma, da África do Sul, fez ao Fórum Brasil-África, durante Reunião Ministerial da UA, realizada em Moçambique, em julho de 2003, dizendo tratar-se de um *"resounding success"*. A Ministra sul-africana teria reportado a seus homólogos a decisão de realizar sessões regulares do Fórum, em sedes alternadas, na África e no Brasil. Alguns Chefes de Estado, nessa mesma Cimeira da UA, em Maputo, também mencionaram o Fórum como indicador da disposição brasileira de aproximação com a África. Ainda não se realizou a segunda edição do Fórum, prevista, inicialmente, para 2005, na África do Sul.

nos manifestaram, ainda no período em exame, interesse em abrir ou reabrir suas representações diplomáticas na capital brasileira.[653]

O Brasil, por sua vez, abriu ou reabriu, as Embaixadas em Adis Abeba, Cartum, Conacri, Cotonou, Dar Es Salaam, Iaundê, Kinshasa, Lomé e São Tomé, além de ter transferido a embaixada de Lagos para Abuja, mantendo, na antiga capital, um consulado brasileiro.[654] Estava previsto, ademais, em 2007, o início das atividades das Embaixadas em Gaborone e Lusaca, e cogitava-se a abertura de embaixada em Nouakchott.[655]

A rede diplomática brasileira cresceu como reflexo da prioridade conferida à política africana, em paralelo ao aumento do número de representações diplomáticas africanas em Brasília.[656] São números que, em 4 anos, mais ou menos se equilibraram – 9 embaixadas abertas, 2 em processo de instalação e 1 anúncio de intenção de nova missão, pelo lado brasileiro; e 7 abertas e 7 anúncios, pelo lado africano. Eles traduzem, portanto, o princípio da reciprocidade que marca as relações internacionais e sinalizam o esforço recíproco de estreitamento de relações e a expectativa mútua de aprofundamento do diálogo político e da agenda de cooperação, em seus múltiplos eixos, em um ambiente internacional caracterizado pela ênfase na cooperação Sul-Sul.

Cumprem, ademais, o objetivo primordial de viabilizar maior conhecimento recíproco, uma vez que o continente africano continua sendo pouco conhecido pelos agentes públicos e privados brasileiros, ao mesmo tempo em que muitos dos 53 potenciais parceiros brasileiros na África carecem, igualmente, de informações sobre o Brasil. De ambas as partes, a falta de conhecimento tem comprometido o desenvolvimento

---

653 À exceção do Zimbábue, da República da Guiné, da Namíbia, do Benin e do Mali, que contam com Embaixadas residentes em Havana, nos demais casos, as Embaixadas em Brasília, abertas ou a abrir, serão as primeiras representações diplomáticas desses países na América Latina e Central. Segundo a página oficial do Ministério das Relações Exteriores de Cuba, 21 países africanos mantêm representações diplomáticas permanentes em Havana.

654 A instalação de embaixadas é um instrumento clássico de aproximação diplomática. No caso das Embaixadas em Adis Abeba e, proximamente, também da Embaixada em Gaborone, as representações junto à UA e junto à Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), respectivamente, secundam a representação bilateral.

655 Informação prestada pelo Diretor-Geral do Departamento da África, Embaixador Fernando Jacques de Magalhães Pimenta, em entrevista concedida em 21/8/2006. Também o Chanceler e o Presidente da República reiteraram, em diversas ocasiões, a intenção de estender a rede diplomática brasileira, inclusive na África, em conformidade com a determinação política de promover o universalismo da política externa brasileira.

656 Embaixador Pedro Motta Pinto Coelho, SGAP-II, entrevista citada.

de relações governamentais, institucionais e entre grupos da sociedade civil e o empresariado.[657] Reproduzem-se estereótipos e preconceitos que nem mesmo os intensos fluxos de informação viabilizados pela globalização e pela Internet foram capazes de fazer regredir.[658] Pelo contrário, a massificação da informação produzida pelos países desenvolvidos tende a consagrá-los, como no caso da errônea ênfase atribuída à inspiração étnica das guerras civis que se multiplicaram no continente africano ao longo da década de 1990, e algumas delas ainda sem solução. A despeito da precariedade dessa análise,[659] o fator étnico continua sendo a referência mais comum quanto aos problemas vivenciados pela África.

O desconhecimento, portanto, é um dos constrangimentos à expansão das relações bilaterais, cuja superação, como explicam as autoridades brasileiras, pode ser facilitada pela abertura das missões diplomáticas. No caso dos países do Sul, a tarefa de informar, própria às representações diplomáticas, tem relevância acrescida na medida em que pode não só ampliar a base de informações disponíveis, mas, certamente, filtrá-las e saneá-las à luz da perspectiva e dos interesses brasileiros.

Mas há, claro, exceções ao desconhecimento. Duas grandes multinacionais brasileiras, a Petrobras e a CVRD,[660] por exemplo, deram mostras

---

[657] Idem.

[658] A Declaração de Abuja, aprovada por ocasião da Cúpula ASA, dispõe, no parágrafo 32, sobre a necessidade de aumento do fluxo de informações entre a África e a América do Sul.

[659] O registro do tribalismo como explicação dos conflitos é secundário e marginal nas análises feitas pela grande maioria de analistas africanos e também por algumas organizações não governamentais, que sublinham crescentemente o papel da exploração ilegal dos recursos naturais, entre eles a terra e a água, além dos recursos minerais, na eclosão e manutenção do clima de instabilidade e insegurança no continente. A propósito da vinculação entre a exploração de recursos e a manutenção das guerras na África, há uma ampla literatura, em que são particularmente reconhecidos os trabalhos produzidos por Paul Collier, William Reno e Michael Ross. Também são importantes os dois relatórios produzidos pelo Painel de Peritos sobre a Exploração Ilegal dos Recursos Naturais e outras formas de riqueza na RDC, criado pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (UN Docs. S/2001/357 e S/2002/1146). No âmbito das ONGs, a Oxfam e a Global Witness têm, nas suas páginas da Internet, um expressivo número de trabalhos sobre o tema, especialmente sobre a RDC.

[660] Em 2006, o maior projeto, em execução, da CVRD, na África, era a exploração do complexo carbonífero da região de Moatize, em Moçambique, da ordem de US$ 2 bilhões. Ademais, a empresa mantinha escritórios de representação em Joanesburgo, Luanda, Conacri e Libreville, realiza novas atividades de prospecção em Moçambique, Angola, Gabão, Guiné, RDC e África do Sul e contava com geologistas trabalhando na Mauritânia, Argélia, Congo, Zâmbia e Botsuana. Oportunamente, pensava vir a iniciar atividades de prospeção na Nigéria e Tanzânia, conforme informações prestadas pela Assessoria Internacional da Empresa. Entrevista com o Sr. Renato Amorim, da CVRD, em 20 de dezembro de 2006.

de conhecer bem o ambiente empresarial e as oportunidades de negócios na África,[661] ao iniciarem, no período 2003-2006, ações de prospecção em países como Madagascar e Tanzânia, Congo e Zâmbia, respectivamente. Essas iniciativas antecederam a abertura de embaixadas e indicam no sentido da convergência de interesses da diplomacia e das empresas brasileiras. Além do setor empresarial, também, a agenda da cooperação internacional precipitou-se à abertura de novas missões diplomáticas, como no caso de Botsuana - país selecionado pelo Ministério da Saúde do Brasil, ainda em 2002, para abrigar um dos dez programas de cooperação internacional a serem realizados na área da prevenção e combate à AIDS.[662]

Assim, a prospecção de mais oportunidades para o adensamento das relações com os países africanos, viabilizada sobretudo pela abertura de novas embaixadas, é, desde já, resultado concreto da política africana do governo Lula, que requer, como contrapartida, reações quantitativa e qualitativamente compatíveis por parte dos agentes públicos e privados brasileiros.

Não obstante, na esfera estritamente político-diplomática e bilateral do período em exame, a compatibilidade entre um volume maior de estímulos, proveniente das embaixadas no exterior e em Brasília, e a resposta dos agentes brasileiros esteve, em alguns temas, prejudicada pela dificuldade em introduzir novas práticas diplomáticas, como, por exemplo, o diálogo político dos agentes governamentais brasileiros com outros atores políticos que não os respectivos interlocutores oficiais, e também sobre assuntos alheios às agendas mutuamente acordadas. Em outras palavras, ao contrário do que se observou na América do Sul e Central, o Brasil deixou de exercer seus bons ofícios na África, ainda que tivesse sido instado a fazê-lo por alguns de seus parceiros africanos ou por outros atores políticos. Em visita ao Brasil, em 2003, o Presidente de Burquina Faso,

---

661 As empresas de maior porte e dinamismo no domínio internacional prospectam e realizam seus próprios contatos, conforme seus próprios interesses. Não obstante, o que se tem verificado é que, com a expansão da presença diplomática brasileira no continente africano, essas empresas têm encontrado clima mais favorável para a negociação de seus interesses e, ademais, poderão servir-se das novas estruturas diplomáticas, habilitadas para apoiar a defesa dos interesses brasileiros.

662 Esse programa acabou por não ser implementado tal como inicialmente idealizado, ou seja, com o fornecimento de tratamento para pacientes soropositos, mas prosseguem negociações com vistas à possibilidade de ampliação da cooperação bilateral na área de prevenção e combate à AIDS. De qualquer forma, em visita oficial ao Brasil, em julho de 2005, o Presidente de Botsuana informou que o modelo de tratamento universal gratuito desenvolvido no Brasil para assistência a soropositivos serviu de modelo para o programa similar que vinha sendo implantado em seu país. Graças a essas experiências, disse que ambos os países conseguiram estabilizar as taxas de incidência.

Blaire Compaoré, pediu, por exemplo, a colaboração brasileira para o encaminhamento de soluções pacíficas para conflitos no continente.

Haveria, ainda, duas ocasiões adicionais a registrar, em que foram pedidas às autoridades brasileiras gestões junto a governos de países amigos acerca dos respectivos processos eleitorais. A despeito de, ao menos em um dos casos, ter sido tomada boa nota do pedido, não foram encontrados relatos que indicassem a realização dessas gestões.

Verifica-se, portanto, que a política africana do Brasil e sua visibilidade perante parceiros internacionais tendem a reclamar maior envolvimento da diplomacia brasileira nos temas políticos continentais e, mais propriamente, nos assuntos internos de alguns países, como parte da agenda de paz e segurança e de promoção da democracia e boa governança com a qual todo o continente está comprometido.[663]

A aparente cautela quanto a um maior envolvimento nas questões internas africanas[664] registrou, todavia, pelo menos uma exceção, no caso da crise na Guiné-Bissau, em 2004, e do empenho notório do próprio Ministro de Estado das Relações Exteriores em colocar a diplomacia brasileira a serviço da promoção da estabilidade naquele país. O Chanceler brasileiro esteve pessoalmente envolvido em gestões junto a parceiros da comunidade internacional,[665] e vários postos, em particular a Missão do Brasil junto às Nações Unidas, foram instruídos a tomar iniciativas complementares às gestões ministeriais.

No caso emblemático da Guiné-Bissau, a decisão brasileira de emprestar, como o fez, todo o apoio político, logístico e financeiro[666] para a realização da cúpula da CPLP naquela capital, em julho de 2006, quando

---

[663] A Carta da UA, entre outros numerosos documentos aprovados no âmbito africano, estabelecem esses compromissos.

[664] Não é objeto deste trabalho analisar as razões ou justificativas para essa resistência, que podem ser de ordem política, logística ou estratégica, ou ainda, como também se pode cogitar, fruto da ausência de estímulos internos à inclusão desse item na pauta da prioridade que o governo brasileiro decidiu atribuir às relações com a África.

[665] Por exemplo, o Ministro Celso Amorim participou em Lisboa, junto com seus homólogos da CPLP, de reunião sobre a Guiné-Bissau realizada poucos dias após o reinício da violência em Bissau, em 2004.

[666] O apoio financeiro deu-se mediante a doação brasileira ao Governo da Guiné-Bissau de US$ 600 mil, provenientes da rubrica cooperação com os países de língua portuguesa, destinados à recuperação de infraestruturas onde teria lugar a VI Cimeira. Outro importante apoio foi o envio de avião-hospital da FAB, que esteve estacionado em Bissau durante o período da Cimeira, tendo, nesse período, realizado cerca de 200 atendimentos à população. Ministro João Inácio Padilha, Chefe da Divisão de África II (DAF-II), do Ministério das Relações Exteriores, em entrevista concedida em 22 de novembro de 2006.

outros membros da comunidade preferiam acautelar-se quanto à possibilidade de entregar ao Presidente Nino Vieira a presidência da organização, revelou a capacidade brasileira de mobilizar-se para oferecer sua contribuição à estabilidade democrática em outros países,[667] sobretudo quando estes façam parte da lista de prioridades da agenda diplomática brasileira, como é o caso do Haiti, e também da Guiné-Bissau.

Mesmo que, em princípio, pareça ofensivo ao princípio clássico que rejeita ingerência externa em assuntos internos, o distanciamento brasileiro no tocante à política interna de terceiros países africanos é uma prática que, de qualquer forma, poderá ser revista à luz da política das organizações regionais africanas, que enfatizam a necessidade de empenho da comunidade internacional nos esforços pela paz e segurança no continente.[668] Ademais, seria o caso de aproveitar todos os mecanismos eventualmente à disposição da diplomacia brasileira, entre os quais a diplomacia preventiva e os bons ofícios, para a maximização dos benefícios passíveis de serem auferidos pela política africana do Brasil.

Nesse sentido, haveria ainda outras situações em que o envolvimento mais efetivo da diplomacia brasileira na solução de conflitos na África, além da clássica participação em operações de paz das Nações Unidas, poderia corresponder a interesses brasileiros. Entre essas situações, mencione-se, em particular, o conflito na RDC, onde a manutenção da instabilidade, sobretudo em áreas em que se concentra grande parte da exploração mineral do país, é prejudicial ao Brasil. Como reconhecem

---

[667] Segundo as palavras do Ministro dos Negócios Estrangeiros, Isaac Monteiro, a realização da VI Cimeira da CPLP, em Bissau, "serviu para galvanizar o sentido de unidade nacional entre os atores internos bissau-guineenses, independente de suas vinculações políticas". Poderá ter servido também, segundo a avaliação oficial brasileira, para estimular a confiança dos parceiros de língua portuguesa na capacidade de atuação do país, assim como para elevar a credibilidade internacional da Guiné-Bissau, que pelo período de dois anos estará presidindo a CPLP. O relatório do SGNU sobre o escritório das Nações Unidas na Guiné-Bissau, Unogbis, divulgado em setembro de 2006, (doc. S/2006/783) sublinhou igualmente que a realização da Cimeira serviu para comprovar a capacidade de organização do país e consolidar a posição da Guiné-Bissau junto aos demais membros da CPLP. A Declaração à Imprensa emitida pelo Conselho de Segurança, em 21/7/2006 (doc. S/2006/783) agradece nominalmente ao Brasil e à Nigéria pela assistência prestada à Guiné-Bissau e encoraja outros membros da comunidade internacional a fazerem o mesmo.

[668] O parágrafo 10 da Declaração de Abuja dispõe que os países sul-americanos devem colaborar com os países africanos em seus processos de construção e consolidação da paz, bem como de reconstrução pós-conflito. No parágrafo 11 do Plano de Ação de Abuja, há o compromisso de apoio dos signatários ao desenvolvimento do *African Peer Review Mechanism*, que diz respeito, por sua vez, à promoção da democracia e da boa governança, além do respeito aos direitos humanos nos países africanos.

fontes do setor,[669] o Brasil, como outro grande produtor e exportador de minérios, tenderia a beneficiar-se, no mercado internacional, da regulamentação e regularização da exploração das reservas congolesas. Ou seja, tanto no plano bilateral[670] e regional, quanto no contexto das Nações Unidas, em particular junto aos membros do CSNU, a pacificação da RDC poderia figurar entre os temas prioritários da agenda brasileira na área de paz e segurança, em razão de interesses brasileiros concretos e objetivos.

Ainda no domínio do diálogo político com a África, a realização da Cúpula ASA, que teve lugar em Abuja, Nigéria, de 26 a 30 de novembro de 2006,[671] inscreveu-se entre os resultados positivos alcança-

---

669 Em entrevista no Ministério das Minas e Energia, em 23 de novembro de 2006, o Assessor Internacional daquele órgão, Ministro Rubem Barbosa, pôde confirmar, após consulta específica feita aos técnicos do setor de mineração, que a regulamentação da exploração de minérios na RDC seria muito benéfica à indústria de mineração do Brasil, tanto em razão da criação de condições de igual acesso a mercados internacionais, quanto pela possibilidade de ampliação de presença brasileira em regiões atualmente controladas por warlords e companhias que atuam fora dos padrões internacionais. Ademais, a situação na RDC, como também em outros países em que a exploração ilegal de recursos minerais está associada à ocorrência ou continuação de conflitos, está produzindo um crescente apelo, sobretudo por parte de organizações não governamentais, no sentido de maior regulamentação do comércio de minérios, como no caso dos diamantes e do Processo de Kimberley, ao qual o Brasil ainda não aderiu, embora possa, no futuro, afetar diretamente interesses brasileiros. A CVRD tem procurado, no entanto, acompanhar de perto a evolução dos debates sobre a matéria e participa, como observadora, de discussões sobre gestão transparente da exploração de recursos minerais, em iniciativa organizada pelo Banco Mundial, conforme informou a Assessoria Internacional da empresa, em entrevista anteriormente citada.

670 O Brasil, por intermédio do Tribunal Eleitoral de Minas Gerais, prestou relevante cooperação às autoridades congolesas responsáveis pela realização das eleições parlamentares e presidenciais realizadas naquele país em 2006. A cooperação eleitoral, aliás, vem se revelando um campo importante de cooperação brasileira na África, ainda que a expansão desse tipo de cooperação não venha sendo associada, em termos de discurso diplomático, à disposição brasileira de buscar mecanismos inovadores e eficientes de contribuição brasileira para a paz no continente africano.

671 A iniciativa foi uma proposta do presidente nigeriano a seu homólogo brasileiro durante a viagem do Presidente Lula à Nigéria, em abril de 2005. Na oportunidade, o Presidente Obasanjo disse ter se inspirado na Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA), realizada em 2004, e no acelerado processo de aproximação brasileira com o continente africano, inclusive em sua vertente multilateral, com organismos como a UA. Anteriormente, porém, em entrevista que concedeu ao Chanceler do Marrocos, em abril de 2004, o Presidente Lula já havia anunciado a intenção de realizar um evento reunindo os países da América do Sul e da África, "inclusive de seus representantes árabes", na sequência da reunião da ASPA, ecoando, possivelmente, sugestão que lhe havia sido feita, em 2003, pelo Presidente de Burquina Faso para que fosse convocada uma reunião de países africanos com o Brasil. A ideia, que se concretizou apenas no final do primeiro mandato do Presidente Lula, teve, portanto, sua gênese no primeiro ano de governo e evoluiu no sentido de converter-se em uma iniciativa nigeriana, de caráter regional, encampada pela UA, cuja origem remonta a período bastante anterior até mesmo ao anúncio da Cúpula China-África, realizada em Pequim, poucas semanas antes da Cúpula ASA.

dos no período 2003-2006. Seu aspecto mais inovador e potencialmente mais eficaz tenderá a ser seu escopo regional, particularmente no âmbito sul-americano, com impacto inclusive sobre o Movimento Negro brasileiro e seus congêneres em países sul-americanos, cuja agenda, de base amplamente comum, facilita ações de coordenação e concertação com vistas à parceria com a África.[672] Conforme dito por diplomatas brasileiros a interlocutores argentinos durante reunião de consultas políticas realizada em Buenos Aires, em agosto de 2006, seria difícil a qualquer um dos dois países conduzir isoladamente um processo sustentável de aproximação com outras regiões do mundo, como a África ou a Ásia, o que torna essencial o engajamento de toda a região na condução desse tipo de iniciativas.

A consolidação de um mecanismo regional de diálogo e concertação entre países da América do Sul e da África tende a potencializar os efeitos buscados pela diplomacia brasileira no tocante ao fortalecimento das relações Sul-Sul e, idealmente, assegura continuidade a essa parceria, cujos resultados passaram a interessar a um número crescente de outras chancelarias sul-americanas.[673] Com esse objetivo em mente, as instruções enviadas à delegação brasileira que participou da reunião preparatória da Cúpula ASA explicavam que, para o Brasil, a Cúpula deveria propiciar o estabelecimento de diretrizes políticas, bem como de pautas de relacionamento futuro e atuação conjunta das duas regiões, e não ne-

---

[672] Em palestra apresentada durante evento no Japão, em 2005, Anani Dzidzienyo (2005) discute a formação de um novo conjunto, os afrolatino-americanos, que vem assumindo crescente relevância nos seus respectivos países. "Ainda que de forma não intencional, a globalização abriu novas oportunidades para atividades afrolatino-americanas através das fronteiras nacionais" (p. 256). Resultado do processo de globalização, os descendentes de escravos nos países da América Latina reconhecem o fato de terem compartilhado e ainda compartilharem experiências raciais semelhantes em vários países da América Latina. A percepção, relativamente recente, dessa experiência compartilhada tem dado oportunidade a um "ativismo transnacional" (p. 251).

[673] Nos últimos anos, e em linha com o aumento da relevância do continente africano no cenário internacional, algumas chancelarias sul-americanas (argentina, a uruguaia e a venezuelana), teriam passado a atribuir maior relevância às suas unidades administrativas responsáveis pelo acompanhamento das relações com a África, entre outras ações que traduziram o interesse crescente dos países da região nas relações com os africanos, conforme comentou o SGAP II, em entrevista já referida. A Argentina, por exemplo, abriu, em 2006, uma embaixada em Luanda. O representante da Venezuela somou-se aos representantes de Cuba, do Brasil e da Guatemala na lista de oradores que, em setembro de 2006, interveio na sessão da Assembleia Geral da ONU dedicada ao debate sobre a Nepad e a implementação das medidas contra a malária no continente africano.

cessariamente a fixação de compromissos imediatos do tipo financeiro. Dever-se-ia buscar assegurar a definição, de forma progressiva e paulatina, de uma estratégia afro-sul-americana de cooperação e concertação político-diplomática, com base em encontros governamentais a serem posteriormente convocados.

Assim como todos os demais novos mecanismos concebidos com vistas à implementação da prioridade que o Governo Lula atribuiu às relações com o continente africano, também a Cúpula ASA precisará ter seu potencial amplamente explorado, por sul-americanos e africanos, para que possa produzir resultados positivos para o conjunto de seus participantes. Para a parte brasileira, esta tarefa estaria, em princípio, facilitada pela decisão tomada ao final da Cúpula de Abuja, que atribuiu ao Brasil e à Nigéria a coordenação das atividades do Fórum Cooperativo de Chefes de Estado e Governo da África e América do Sul, em cujo âmbito espera-se seja implementada a agenda acordada nos documentos da Cúpula.

A COOPERAÇÃO MILITAR

Como mais um dos eixos tradicionais das relações Brasil-África, a cooperação militar valeu-se, no período 2003-2006, basicamente do mesmo tipo de mecanismos e modalidades de cooperação previamente institucionalizadas,[674] ainda que, como nos demais eixos tradicionais, com uma dinâmica acrescida em decorrência da prioridade conferida às relações com a África.

Cresceram as demandas dirigidas ao Ministério da Defesa por maior presença militar brasileira no continente e em viagens e missões oficiais, organizadas no âmbito das visitas presidenciais e ministeriais.[675] Por exemplo, o MRE pediu ao MD que considerasse a possibilidade de serem criadas representações militares na Guiné-Bissau, na RDC, na Etiópia e na Argélia. Todas essas sugestões estavam em exame para serem

---

[674] Dentre esses mecanismos estão a oferta de cursos para oficiais estrangeiros nas escolas militares brasileiras, a realização de visitas e recebimento de missões no Brasil para contatos com autoridades de países amigos e promoção de iniciativas na área empresarial, como feiras internacionais, na área de defesa e segurança.

[675] Conforme testemunho do Diretor do Departamento de Assuntos Internacionais do MD, Major Cleonilson Nicácio Silva. Entrevista realizada, no contexto da preparação deste trabalho, em 21/11/2006.

eventualmente acolhidas e implementadas a partir de 2007, depois de já terem sido criadas, durante o Governo Lula, as Aditâncias Militares em Maputo e em Abuja. O escritório naval em Windhoek foi transformado, por sua vez, em Aditância da Marinha.

A principal demanda aos militares brasileiros referiu-se, todavia, ao desenvolvimento de um amplo programa de cooperação militar com a Guiné-Bissau, em moldes pioneiros, destinado à reforma das Forças Armadas guineenses, como contribuição brasileira à estabilidade política e à normalização institucional do país.

Na esteira de sucessivos golpes e sublevações militares registrados na Guiné-Bissau desde 1998, a comunidade internacional, assim como os próprios atores guineenses, reconheceu a vinculação estreita entre a instabilidade política no país e a situação precária da corporação militar. Nesse sentido, sobretudo após a última rebelião de militares, em outubro de 2004, consagrou-se amplo consenso internacional de que a reforma das Forças Armadas da Guiné-Bissau seria condição essencial e necessária para a plena democratização e estabilidade do país, juntamente com outros esforços associados à promoção do desenvolvimento econômico.[676]

Perante esse diagnóstico, o Governo brasileiro propôs às autoridades guineenses a realização de um trabalho conjunto para identificação das necessidades do país no domínio militar, desde a área de doutrina e capacitação, até o campo da logística e da legislação. O propósito passou a ser a reestruturação completa das Forças Armadas e também a regularização da situação funcional do quadro de ex-combatentes. A proposta brasileira foi acolhida pelo Governo e sobretudo pelos militares guineenses, com os quais as autoridades militares brasileiras estabeleceram contatos estreitos e laços de confiança.

No passado recente, envolvimento brasileiro semelhante só se registrara no apoio brasileiro oferecido à Namíbia, com vistas à formação de sua Ala Naval. Tratava-se, todavia, de um país plenamente pacificado e com instituições democráticas em acelerado processo de consolidação. No caso da Guiné-Bissau, a disposição brasileira de apoiar a reforma das

[676] A propósito da posição da comunidade internacional sobre o tema, vide, por exemplo, as declarações presidenciais do Conselho de Segurança emitidos sobre a Guiné-Bissau (docs. S/PRST/2004/41 e S/PRST/2005/14) e também a Declaração à Imprensa do Conselho de Segurança, em 21/7/06 (doc. S/2006/783).

Forças Armadas teve contornos particulares, na medida em que esse apoio objetivava essencialmente contribuir para a estabilidade política de um dos membros da CPLP, exatamente aquele que, na África, tem se revelado mais vulnerável à possibilidade de eclosão de uma guerra civil.[677] Não se tratava apenas de um programa de cooperação militar, mas, principalmente, da participação brasileira nos esforços internacionais de promoção da paz e segurança internacionais, em um país que tem ficado à margem do interesse prioritário da comunidade internacional.

Desde o final da década de 1990, a situação na Guiné-Bissau passou a constar da agenda do CSNU, a despeito do reduzido interesse que conseguia despertar entre seus membros, como pôde ser constatado pela delegação brasileira que, no período 2004-2005, ocupou assento não permanente naquele órgão. Como parte da África Ocidental, onde os conflitos na Libéria e Serra Leoa, e, posteriormente, também na Cote d´Ivoire, consumiam a quase totalidade dos recursos financeiros e atenção política do órgão, a Guiné-Bissau passou a fazer parte do que seria, informalmente, entre os membros do CSNU e no próprio Secretariado das Nações Unidas, uma área de influência brasileira, que caberia ao Brasil buscar resgatar da situação de instabilidade e de ameaça de novos conflitos.[678]

O propósito de procurar oferecer à Guiné-Bissau o apoio necessário para a reforma de suas Forças Armadas representou, portanto, o reconhecimento brasileiro de que poderia dar sua contribuição para a paz naquele país e para a estabilidade em uma região tradicionalmente instável do continente africano. Após sucessivas missões enviadas à Guiné-Bissau e as visitas ao Brasil de autoridades militares e do Ministério da Defesa daquele país, foi concluído o plano de reestruturação das Forças Armadas, que previa desde a reforma de estruturas físicas, até a aquisição de equipamentos e a preparação de um plano nacional de defesa para o país.

---

677 Ministro João Inácio Padilha, entrevista citada.

678 Durante os dois anos em que o Brasil teve assento no Conselho de Segurança, no biênio 2004-2005, a delegação brasileira foi a responsável pelo acompanhamento do item da agenda relativo à Guiné-Bissau. Nesse mesmo período, e em 2006, o Brasil participou ativamente dos trabalhos do Grupo Ad-Hoc do Ecosoc para a Guiné-Bissau, que, presidido pelo Representante da África do Sul junto às Nações Unidas, acompanhava sobretudo a situação econômica na Guiné-Bissau e seu impacto sobre a estabilidade política. O Brasil também é parte do Grupo de Amigos da Guiné-Bissau e, em setembro de 2006, tornou-se membro fundador do Grupo de Contato para a Guiné-Bissau.

Sem recursos orçamentários destinados a financiamento de programas de cooperação como esse a ser implementado na Guiné-Bissau, o MD esperava poder contar com a possibilidade de financiamento por parte de outros órgãos do Governo brasileiro ou terceiras fontes, a fim de levar a cabo a execução desse projeto.

Tanto a motivação do apoio brasileiro à reestruturação das Forças Armadas da Guiné-Bissau quanto o empenho da área militar na preparação do plano de reforma foram experiências inéditas de envolvimento brasileiro na África no domínio da paz e segurança, onde a presença[679] brasileira esteve especialmente associada ao envio de capacetes azuis e ao apoio às operações de paz das Nações Unidas, como, por exemplo, a utilização de aviões brasileiros para deslocamento de tropas da Missão das Nações Unidas na RDC (Monuc), em 2003, ou ainda a exercícios militares no Atlântico Sul.

A cooperação militar com a Guiné-Bissau, mesmo nessa fase apenas inicial de planejamento, revelou-se uma mudança qualitativa da presença brasileira na África, não apenas de natureza militar, mas sobretudo de natureza política. Caso tivessem sido superados os entraves relativos ao financiamento do programa de reforma e o mesmo pudesse ser efetivamente implementado, o Brasil teria realizado, na Guiné-Bissau, o que se poderia considerar sua mais importante iniciativa de prevenção de conflitos na África – um dos mais relevantes temas da agenda mundial de paz e segurança. Anteriormente, sempre no âmbito da CPLP, o Brasil participara de grupos que buscaram a mediação político-diplomática de crises na própria Guiné-Bissau e também em São Tomé e Príncipe. Mas o mais recente envolvimento militar brasileiro na Guiné-Bissau, ao qual se somaram outras iniciativas civis na área do desenvolvimento econômico, elevou a um novo patamar a participação brasileira na própria CPLP e no continente africano, onde as lideranças regionais, como o Presidente Kufour, de Gana, esperavam poder contar com maior apoio brasileiro.[680]

---

[679] É sabido que a diplomacia brasileira prestou importante apoio diplomático a Angola, sobretudo quando esteve no Conselho de Segurança das Nações Unidas, durante os anos de conflito naquele país. No caso em exame, da Guiné-Bissau, em que se proclama o ineditismo da ação brasileira, esse ineditismo refere-se efetivamente à presença física brasileira na concretização do apoio àquele país.

[680] Durante missão do Conselho de Segurança das Nações Unidas à África Ocidental, em 2004, o Presidente Kufour, de Gana, ao se reunir com os integrantes da missão, disse textualmente que esperava do Brasil uma participação ativa na pacificação da Guiné-Bissau. Na mesma ocasião, o Representante Permanente de um dos P5 junto às Nações Unidas declarou, informalmente, que nenhum dos P5 estaria acompanhando diretamente a situação na Guiné-Bissau e que caberia ao Brasil fazê-lo.

Dada a importância da cooperação militar Brasil-Guiné-Bissau, ao final de 2006, aguardava-se ainda a solução que o Governo brasileiro encontraria para a superação dos problemas relativos a seu financiamento. Novamente, a prioridade conferida à África pela política externa brasileira estava perante o desafio de criar mecanismos de implementação compatíveis com tal prioridade. Com recursos existentes na rubrica "cooperação com os países de língua portuguesa", do orçamento do MRE, o Brasil fez, em 2004 e 2005, doações no montante total de US$ 750 mil, para apoio à reforma das Forças Armadas da Guiné-Bissau. Esses recursos foram entregues para gestão e aplicação pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que já executa algumas ações de apoio à reforma das forças de segurança[681] da Guiné-Bissau. Eles estavam, todavia, muito abaixo do montante necessário para a execução, na íntegra, do plano de reforma.

Nesse sentido, sob pena de se perder o trabalho realizado e recursos dispendidos, mas, sobretudo, de se recuar na proposta de envolvimento brasileiro direto nos esforços internacionais de garantia da paz e a segurança na África, seria essencial, já na segunda gestão do Presidente Lula, identificar mecanismos inovadores para o financiamento da cooperação militar com a Guiné-Bissau. Por não ser um doador tradicional e não dispor de recursos financeiros em volume suficiente para iniciativas desse porte, a solução não estaria no financiamento com recursos orçamentários brasileiros. Ao contrário, a contribuição financeira teria relevância marginal, uma vez que, neste caso, como seria importante frisar e repetir, a principal colaboração que o Brasil estaria aportando à Guiné-Bissau seria, além da competência técnica-institucional de seus militares, o exercício de um protagonismo e liderança internacionais capazes de assegurar a esse país um mínimo de apoio da comunidade internacional, bem como interesse nos esforços nacionais em prol da paz e do desenvolvimento.

Ter ou não ter recursos seria, portanto, de acordo com a prioridade conferida pelo Governo Lula às relações com a África, um argumento de menor relevância até que fossem exploradas, no exterior e junto a fontes financiadoras mais ou menos tradicionais, todas as possibilidades de diálogo e todas as gestões que a diplomacia brasileira é reconhecidamente capaz de realizar. Esses tipos de gestão, caso materializadas, passariam a

[681] Trata-se do *Fund for the Security Service* administrado pelo PNUD para reforma do setor de segurança em vários países.

integrar o conjunto de novos mecanismos de que a diplomacia brasileira se serviria para a implementação da política africana do Governo Lula.

Ainda sobre o eixo da cooperação militar das relações Brasil-África, registre-se que, no período 2003-2006, estreitaram-se as relações entre os setores militares do Brasil e da Argélia e também da Tunísia. No tocante à África do Sul, a ênfase da cooperação recaiu sobre iniciativas associadas ao setor aeronáutico e ao desenvolvimento de projeto conjunto para a produção de armamentos inteligentes, conforme acordo militar assinado antes de 2003.

No âmbito da CPLP, da qual fazem parte os cinco Palop, o Brasil passou a participar de exercícios militares da série Felino, que simula ações de operações de paz, com a presença de militares dos oito países membros da organização. Foi a única participação brasileira digna de registro no tocante a iniciativas internacionais voltadas para a capacitação de tropas africanas para atuação em operações de paz.

Esse, contudo, é um tema sempre presente na agenda internacional, em razão da necessidade reconhecida pelos próprios africanos de melhor capacitar seus militares para a participação em missões dessa natureza,[682] quer sob a bandeira das Nações Unidas, quer sob mandato de organismos regionais, como a UA ou organismos sub-regionais, como a Cedeao e a SADC.

Durante o primeiro Governo Lula, não houve evolução sensível no tocante a eventual participação do país em iniciativas internacionais destinadas ao treinamento de tropas africanas, em particular a iniciativa francesa Recamp,[683] para a qual o Brasil foi reiteradamente convidado. Foram enviados representantes diplomáticos e militares a reuniões sobre o tema, tendo em conta o interesse africano em assegurar apoio internacional à capacitação dos futuros contingentes africanos de forças de paz,

---

682 Registre-se o interesse de Moçambique, apresentado por seu Ministro da Defesa, em 2005, durante reunião com os doadores (G-8 + Brasil), para apoio à capacitação de quadros para integrarem as missões de paz da SADC, da UA e das Nações Unidas. Nesse domínio, Moçambique tem contado com apoio financeiro, logístico e de capacitação de britânicos, da UE, dos Estados Unidos e da Alemanha.

683 O Recamp, ou *Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix*, é uma iniciativa do Governo da França que prevê o treinamento de militares africanos para participação em operações de paz, particularmente no continente. Ele é realizado em parceria com a União Europeia, com os próprios países africanos e seus organismos regionais, como a UA e a Cedeao. Ele tem por objetivo, segundo seus documentos constitutivos, "satisfazer as necessidades apresentadas pelos africanos, responder a uma preocupação da comunidade internacional e apoiar a renovação da política de segurança na África".

e a disposição anunciada pelo Brasil de seguir acompanhando a evolução dessas iniciativas.[684]

A implementação da prioridade africana da política externa brasileira recomendaria, no entanto, a reavaliação da atenção que o Brasil atribui ao tema, eventualmente à luz de subsídios colhidos idealmente junto aos próprios interlocutores do continente. A Cúpula ASA poderá revelar-se fórum apropriado para discussões sobre o tema.[685]

A COOPERAÇÃO EDUCACIONAL

A cooperação educacional entre o Brasil e a África tem se pautado pela concessão de vagas[686] a estudantes africanos em Instituições de Ensino Superior brasileiras,[687] com o objetivo de contribuir para a formação de recursos humanos em países cuja carência de quadros comprometeria os esforços pelo desenvolvimento socioeconômico.[688] A partir da década de 1980, os principais beneficiários do PEC, na modalidade de graduação (PEC-G), eram provenientes da África, em particular dos Palop. Tradicionalmente, o PEC tem sido apresentado como um "importante instrumento de política externa",[689] que serve "numa perspectiva de longo prazo, à projeção dos interesses políticos, econômicos e comerciais do Brasil no exterior".[690]

Alfredo Leoni sublinhou o ambiente favorável que a cooperação educacional tende a criar para "o desenvolvimento futuro de relações privilegiadas no campo político, econômico, comercial e cultural".[691] Se-

---

[684] Estava também em consideração a possibilidade de envio de instrutor brasileiro para escola militar mantida pelos franceses no Mali, e participação de militares brasileiros em exercícios organizados sob a égide da Recamp IV.

[685] A Declaração de Abuja menciona, em seu parágrafo 10, a possibilidade de várias modalidades de cooperação entre sul-americanos e africanos, inclusive apoio à arquitetura de paz e segurança da UA. O tema não está, todavia, refletido no programa de Ação adotado também em Abuja.

[686] O Brasil também oferecia, inicialmente, bolsas de estudo. A partir do final da década de 90, o programa de estudante-convênio passou a prever apenas a concessão de vagas.

[687] Persiste, entre alguns parceiros africanos, sobretudo os de língua portuguesa, como Guiné-Bissau e STP, a demanda pela retomada do programa PEC-TEC, para o nível técnico.

[688] A tese do Conselheiro Alfredo Leoni Ramos, apresentada, em janeiro de 2005, ao 48º CAE, contém o histórico da cooperação educacional oferecida pelo Brasil aos países em desenvolvimento.

[689] Em 31 de janeiro de 2003, o Presidente Lula da Silva recebeu, em audiência, todos os chefes de missão diplomática africanos acreditados em Brasília. Na ocasião, os embaixadores africanos avaliaram positivamente o PEC-G e o PEC-PG.

[690] Relatório do MRE relativo ao ano de 1985, p. 99, apud Leoni Ramos, 2005.

[691] Leoni Ramos, 2005, p. 17

gundo testemunho colhido junto a diplomatas desse setor, a política de cooperação educacional brasileira continua atenta à possibilidade de colherem-se simpatias com relação ao Brasil.

Outras modalidades de cooperação educacional, como o convênio entre IES brasileiras e a Sonangol, empresa nacional de petróleos de Angola, para formar quadros vocacionados para o desenvolvimento da indústria de petróleos daquele país, ocorrem *a latere* da estrutura do PEC-G e, consequentemente, das estatísticas e políticas oficiais de aproximação à África, administradas pelo MRE e pelo Ministério da Educação (MEC).[692]

A cooperação educacional oficial do Governo Lula para com os países africanos segue modelo consagrado, e mesmo o financiamento para alunos carentes é anterior a 2003. Tampouco houve aumento dos recursos financeiros atribuídos a essa atividade,[693] aos quais vieram somar-se, a partir de 2005/2006, recursos orçamentários do MEC para a concessão de mais bolsas para estudantes universitários africanos já inscritos no PEC-G, no âmbito do Promisaes.[694]

No tocante à divulgação do PEC-G, em 2006, foram oferecidas vagas para candidatos de 19 países,[695] dentre os quais, alguns com respeitada tradição universitária, como a África do Sul, a Nigéria,[696] a Namíbia, o Quênia e o Senegal. Também foi registrado um efetivo aumento do

---

[692] Também paralelo foi o acordo entre a Universidade do Estado de São Paulo e a Fundação Eduardo dos Santos, de Angola, para a realização de vestibular naquele país com a finalidade de selecionar alunos que virão estudar na universidade brasileira, com bolsa de estudos oferecida pela referida Fundação.

[693] No período de 2001 a 2006, foram dispendidos, com o pagamento de bolsas a estudantes africanos participantes do PEC-PG, os seguintes valores: em 2001, R$ 694.800,00; em 2002, R$ 551.520,00; em 2003, R$ 430.240,00; em 2004, R$ 503.640,00; em 2005, R$ 474.840,00; e, em 2006, R$ 443.080,00, conforme dados oficiais de dezembro de 2006.

[694] O Promisaes é o Programa Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior, criado com o objetivo de prestar ajuda financeira aos beneficiários do PEC-G que não disponham de recursos para manutenção no Brasil.

[695] São eles África do Sul, Argélia, Benin, Cabo Verde, República do Cameroun, Cote d´Ivoire, Gabão, Gana, Guiné-Bissau, Mali, Moçambique, Namíbia, Nigéria, Quênia, República do Congo, RDC, São Tomé e Príncipe, Senegal e Togo.

[696] Em julho de 2005, a Nigéria teria demonstrado interesse em estabelecer laços preferenciais de cooperação entre as universidades de ambos os países com base em missões de especialistas, a exemplo do que fizeram o Brasil e a República do Cameroun, naquele mesmo ano. As áreas identificadas como prioritárias foram história, literatura africana, arqueologia, psicologia, filosofia, sociologia e antropologia, além de tecnologia da informação e de comunicações, engenharias, educação tecnológica, educação básica, TV escola, ensino a distância e capacitação de docentes. A Nigéria dispõe de importante estrutura de Educação Superior capaz de impulsionar projeto bilateral de relevo: 24 universidades federais, 20 escolas politécnicas federais e 19 faculdades federais de educação, assim como expressivo número de especialistas.

número de vagas concedidas a alunos africanos no PEC-G, embora a utilização dessas vagas esteja quase integralmente concentrada nos Palop: em 2006, das 587 vagas concedidas, 553 foram destinadas a estudantes da África de língua portuguesa.

A prioridade, porém, no tocante a muitos países africanos, passou a ser concessão de vagas para cursos de Pós-Graduação, no programa PEC-PG,[697] e, em alguns casos, como parte de esforço associado a outras iniciativas, como a instalação da Universidade de Cabo Verde e o apoio à Universidade Amílcar Cabral, da Guiné-Bissau. Essa prioridade refletiu-se no aumento de número de candidatos africanos inscritos no PEC-PG, sobretudo a partir de 2005. Em 2003, eram 17 alunos e, em 2006, 48.

É preciso, todavia, reconhecer que, no tocante ao número de vagas, há fatores estruturais, como o domínio do Português, que limitam, em princípio, a demanda africana pelo programa. Com vistas à superação desse problema, poderiam ser concebidas, por exemplo, iniciativas em parceria com associações de professores negros e organizações não governamentais (ONGs), que preparam estudantes brasileiros, em geral das comunidades negras, para acesso ao ensino universitário, para que ministrassem cursos de português para alunos africanos de países não lusófonos. A iniciativa favoreceria tanto os estudantes africanos, quanto os parceiros brasileiros, que estariam diretamente envolvidos nos programas de acolhimento dos novos alunos africanos. Haveria, igualmente, a experiência acumulada pela Marinha do Brasil, que há anos vem capacitando, em português, os cabos e oficiais namibianos indicados para realizar cursos no Brasil.

Também seria preciso responder às dificuldades associadas à débil formação de nível secundário de alguns dos candidatos oriundos de países com os quais o Brasil está buscando estreitar suas relações. Nesses casos, uma parte dos alunos do PEC-G não consegue ter bons resultados, além de se converter, muitas vezes, em um problema para a administração das universidades, até eventualmente ser jubilada.

Uma opção a explorar seria buscar assegurar a eficiência da cooperação educacional como instrumento de ajuda ao desenvolvimento e, ao mesmo tempo, de apoio à promoção da igualdade racial no Brasil.

Ainda que, do ponto de vista prático, a formação oferecida pelo PEC-G, nos moldes atuais, seja potencialmente indutora de desenvolvimento, pois

[697] Entre esses, o Zimbábue, que propôs apoio e intercâmbio com os centros de pesquisa nacionais.

prevê o retorno dos estudantes a seus países de origem após a conclusão de seus cursos, seria oportuno substituir a ideia da simpatia pelo Brasil por um compromisso mais diretamente voltado para resultados efetivos na área de desenvolvimento humano nos países destinatários da cooperação educacional. A revisão dos objetivos da cooperação educacional tenderia a facilitar, também, a revisão de suas modalidades de implementação.

Nesse sentido, conviria prever mecanismos de compensação para os óbices decorrentes das deficiências acadêmicas[698] e da ausência de proficiência linguística, de forma a assegurar bons resultados para os estudantes africanos acolhidos em universidades brasileiras. Por exemplo, assim como já ocorre no Brasil, o mérito não deveria ser o elemento determinante e exclusivo a ser considerado no contexto da seleção de candidatos para o PEC-G, e instrumentos de apoio ao rendimento dos estudantes precisariam ser previstos, de modo a assegurar a aprovação dos alunos matriculados nas instituições brasileiras. Novos mecanismos de seleção poderiam ser discutidos com base, por exemplo, no sistema de cotas já adotado por algumas universidades para acesso de negros a seus cursos universitários.

Ademais, na medida em que os estudantes africanos, na maioria negros, tendem a conviver no mesmo espaço acadêmico que seus colegas brasileiros, o bom aproveitamento por parte desses alunos contribuiria para a promoção da comunidade negra no ambiente universitário onde, segundo as estatísticas brasileiras,[699] ainda é reduzida a porcentagem de

---

[698] O tratamento diferenciado para as candidaturas foi, por exemplo, proposto pela Embaixada do Brasil em São Tomé e Príncipe.

[699] Segundo dados fornecidos pelo IBGE, em novembro de 2006, relativos à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), período 1992-2005, o ingresso de pessoas que se declaram negras ou pardas no ensino superior subiu, na última década, de 18% para 30% nas redes de ensino pública e privada. No ensino público, entraram 125 mil novos alunos negros e pardos contra 72 mil brancos. O crescimento ocorre desde 2001, quando o percentual era de 22%. Até 2005, a participação de negros e pardos aumentou a um ritmo médio de dois pontos percentuais ao ano. Na avaliação da Seppir, a diminuição da desigualdade entre negros e brancos no ensino superior deve-se a vários motivos. Um deles é a adoção de políticas de ações afirmativas por governos estaduais e pelas próprias universidades públicas a partir de 2001. A criação do Programa Universidade para Todos - o ProUni - que oferece bolsas particulares e sistema de cotas para o ingresso de estudantes negros nas universidades públicas e privadas também foi de grande importância, atendendo 63 mil negros. Segundo a Ministra Matilde Ribeiro, a política de cotas nas universidades é um dos principais expoentes das ações afirmativas implantadas no Brasil, que já demonstra resultados positivos no cotidiano, uma vez que 30 universidades públicas adotam o sistema de reserva de vagas para negros e indígenas. Fonte: Subsecretaria de Comunicação Institucional da Secretaria-Geral da Presidência da República, 26/11/2006.

alunos brasileiros negros, em particular nas universidade públicas, em que tende a estar concentrado o maior contingente de alunos do PEC-G. Uma utilização eficiente da cooperação educacional com a África, que almeje a boa adaptação e o sucesso acadêmico dos alunos africanos, pode, assim, servir não só ao desenvolvimento africano, mas também à promoção da imagem da África e dos africanos no Brasil. Como consequência, estaria igualmente contribuindo para a superação dos preconceitos que acabam por afetar negativamente os negros brasileiros.

Com esse mesmo objetivo em mente, seria possível explorar o elemento da reciprocidade assegurada nos acordos culturais e de cooperação que regulamentam o PEC, a fim de buscar oferecer a estudantes brasileiros, eventualmente afrodescendentes, mas não só, a oportunidade de cursarem universidades em países africanos. Tendo em conta a importante estrutura universitária de países como a África do Sul, Nigéria e Senegal,[700] o estímulo à presença de estudantes brasileiros em universidades africanas poderia contribuir para a promoção das relações Brasil-África e, especialmente, para a promoção da África no Brasil, ao permitir a ampliação do conhecimento por parte de alunos brasileiros e o diálogo entre as comunidades estudantis. Os recursos necessários para o financiamento dessa iniciativa poderiam ser assegurados a partir de distintas fontes, a definir, mas sobretudo entre parceiros dispostos a patrocinar programas de apoio aos afrodescendentes, entre os quais, o próprio Governo Federal.

Valeria a pena, finalmente, considerar a possibilidade de privilegiar-se o fortalecimento das capacidades institucionais, ao invés de se continuar perseguindo essencialmente o reforço das capacidades individuais. Nesse sentido, a cooperação educacional deveria incluir, cada vez mais, o apoio ao aprofundamento da cooperação entre universidades.[701] Esse é um tema que tem escapado às competências oficiais do Itamaraty,

---

[700] A referência à boa qualidade das estruturas universitárias nesses três países consta de documento oficial do MEC, que contém o relatório de atividades da Gestão do Ministro-Tarso Genro.

[701] Em março de 2006, foi firmada Carta de Intenções entre a Faculdade de Ciências da Administração de Pernambuco (da Universidade de Pernambuco) e o Instituto Superior de Ciências e Tecnologia de Moçambique (ISCTEM) para a implantação, em Moçambique, de curso de pós-graduação em gerenciamento de cidades. A Embaixada em Maputo sugeriu que fosse estendida a iniciativa para outros países, como cooperação bilateral prestada pelo Brasil.

em particular no que diz respeito à promoção de iniciativas de aproximação entre instituições universitárias brasileiras e africanas. O MEC, porém, estaria orientando suas ações para esse novo item da agenda da cooperação internacional ao apoiar os programas de instalação da Universidade de Cabo Verde e de fortalecimento da Universidade Amílcar Cabral, da Guiné-Bissau, com aporte financeiro do MRE.

Diante do reconhecido interesse dos meios acadêmicos brasileiros pela expansão da cooperação com a África[702] e com instituições homólogas nos países africanos, e das constantes manifestações de disposição recíproca provenientes do continente africano,[703] seria recomendável, à luz da prioridade conferida às relações com a África e do compromisso de promoção da igualdade racial assumido pelo Governo Lula, buscar maximizar os benefícios desse desejo comum de aproximação e parceria, mediante maior envolvimento das instituições do governo, e do MRE, em particular, em associação possivelmente com o MEC e a Seppir. O objetivo seria assegurar a expansão dos programas de cooperação interuniversitária, inclusive mediante alocação de recursos para financiamento dessas atividades.

---

[702] Universidades públicas e privadas brasileiras contam com 62 núcleos de estudos afro-brasileiros, conhecidos como Neabs, que já formam um consórcio diretamente vinculado ao MEC, e responsável, entre outros temas, por programas de ação afirmativa e pelo acompanhamento de estudantes afrodescendentes que ingressam na universidade por intermédio de programa para alunos carentes conhecido como Uniafro. Embora orientados essencialmente para temas internos, relativos aos alunos e à comunidade afrodescendente, os Neabs estão ampliando sua pauta de interesses de modo a incluir, cada vez mais, temas relacionados à África. Da mesma forma, a Associação Brasileira de Pesquisadores Negros (ABPN) e os centros de estudos africanos das universidades brasileiras têm buscado, em iniciativas quase sempre autônomas, ampliar suas relações com a África.

[703] Durante visita ao Brasil, em maio de 2004, o Ministro da Educação do Cameroun colocou à disposição do Brasil professores visitantes de História e Literatura Africana e Arqueologia. Consta também da Ata Final da VI Comista Brasil-Senegal oferta da parte senegalesa para disponibilizar professores de História e Literatura africanas. Em 2003, ONG de Uberaba (Centro Nacional de Cidadania Negra) esteve em Dacar para obter apoios no sentido da aplicação da Lei n. 10.639. Entrevistou autoridades locais da área cultural e recebeu confirmação de apoio e disposição inclusive de envio de professores. O Ministro da Cultura do Senegal pediu à embaixada que intermediasse os contatos com vistas à sua implementação. O Ministro também manifestou interesse em compartilhar experiências com a ONG brasileira acerca de programas de inserção social, com vistas à possível assimilação pelas autoridades senegalesas. Não consta registro de terem sido aproveitadas as ofertas africanas para capacitação de professores e preparação de materiais destinados à aplicação da Lei n. 10.639.

AS RELAÇÕES ECONÔMICO-COMERCIAIS

No período 2003-2006, cresceu o intercâmbio comercial com a África - do patamar aproximado a US$ 5 bilhões, em 2002, para US$ 12,8 bilhões, em 2006 –,[704] sem que tivessem sido registradas mudanças estruturais expressivas no comércio com os países africanos.

Iniciadas após 2003, progrediram lentamente as discussões com vistas ao estabelecimento de áreas de livre comércio entre o Mercosul e alguns países africanos, como Egito e Marrocos, ou ainda com grupos de países, como a União Aduaneira da África Austral (SACU),[705] PEDs da CPLP e a Cedeao. Em dezembro de 2006, as negociações relativas a uma primeira fase nesse processo de abertura comercial, que consistiria na assinatura de acordos de preferências tarifárias com o Egito e Marrocos, ou com a CPLP e a Cedeao, ainda não haviam sido iniciadas. Registraram-se avanços apenas nas negociações com a Sacu, tendo 4 dos 5 países membros da União enviado seus ministros a Belo Horizonte, em dezembro de 2004, para a assinatura do Acordo de Comércio Preferencial entre o Mercosul e a Sacu. Mesmo nesse caso, o acordo foi reaberto porque a parte africana revelou dificuldades práticas para dar início à implementação do acordo e acelerar o processo negociador referente à área de livre comércio.

A despeito do empenho brasileiro em demonstrar as oportunidades de expansão do comércio Sul-Sul, mediante a celebração de acordos de preferências comerciais ou de livre comércio, não há, portanto, resultados concretos a registrar nesse domínio, além da sinalização inequívoca da disposição brasileira de abrir seus mercados para produtos africanos, ainda que mediante oferta unilateral de concessões.[706]

A carência de linhas de transporte de carga e passageiros entre o Brasil e o continente africano, reconhecida como um dos principais obstáculos à expansão dos contatos bilaterais,[707] inclusive os de natureza co-

---

704 Os dados comerciais relativos a 2006 incluem apenas os meses de janeiro a outubro, posto serem essas as únicas estatísticas oficiais disponíveis quando da preparação do texto final deste trabalho.

705 Em 2004, os países membros da Sacu aderiram às negociações que, antes dessa data, envolviam apenas o Mercosul e a África do Sul.

706 A disposição brasileira de conceder preferências a seus parceiros africanos está registrada, por exemplo, nos discursos do Presidente Lula em viagens à África e também na proposta brasileira de lançar uma nova rodada de negociações do SGPC, por ocasião da XI UNCTAD, realizada em São Paulo, em 2004.

707 Essa foi uma das dificuldades apresentadas ao Presidente Lula no encontro que manteve com embaixadores do GA, em Brasília, em 31 de janeiro de 2003.

mercial, continuou sendo um problema, apesar da assinatura de alguns novos acordos aéreos nesse período.[708] Sem alcançar resultados conclusivos positivos, empresários africanos e brasileiros iniciaram estudos para estabelecer ou reestabelecer ligações aéreas entre o Brasil e Senegal, Cameroun, Gana, Marrocos e Egito. Todas essas iniciativas foram apoiadas pelas representações diplomáticas brasileiras naqueles países. A única nova ligação aérea entre Brasil e África estava prevista para começar a operar em março de 2007, com a empresa brasileira Ocean Air, no trajeto São Paulo-Lagos.

Pelo lado brasileiro, são poucas as perspectivas do aumento de voos para a África porque as empresas nacionais de maior porte estariam procurando maximizar a utilização de seus equipamentos para assegurar presença em outras rotas, fora do continente africano. Já as empresas regionais não teriam equipamentos habilitados a realizar voos transatlânticos. A exceção seria mesmo a Ocean Air, que teria manifestado intenção de perseguir as oportunidades associadas ao desenvolvimento das empresas petrolíferas na África e de capacitar-se para atender demandas específicas, como provisão de plataformas. O início das atividades na Nigéria, com possibilidade de expansão para São Tomé e Príncipe e eventualmente também Guiné-Equatorial, seria parte dessa estratégia.

Uma alternativa às companhias brasileiras e africanas repousaria no estímulo à participação de companhias europeias ou de outros continentes, que explorariam voos para o Brasil com escalas na costa africana, valendo-se de eventuais pontos incluídos em quadros de rota previamente negociados. Tradicionalmente, as autoridades aéreas brasileiras preferem evitar essa alternativa porque representa risco e desestímulo para o eventual ingresso futuro de empresas brasileiras nessas rotas. A revisão dessa política poderia, todavia, ser discutida juntamente com as autoridades aeronáuticas e representantes do setor privado, à luz da prioridade conferida ao estreitamento das relações com a África.

---

708 Foram firmados acordos aéreos com Gana, em 2003; com a África do Sul, em 2004; Egito e Nigéria, em 2005; Cameroun, Senegal e Quênia, em 2006. Alguns desses acordos, como aquele firmado com a África do Sul, serviu para ampliar o número de frequências semanais, que chegam atualmente a dez, e para autorizar mudanças no quadro de rotas e concessões relativas à 5ª liberdade. Não obstante, só a rota entre o Ceará e Cabo Verde aumentou suas frequências, passando a duas semanais, e a Companhia de Transportes Aéreos Angolanos está pleiteando a concessão de uma frequência para operar na rota Luanda-São Paulo, para somar aos 2 voos semanais que faz para o Rio de Janeiro. A Varig, por sua vez, deixou de voar para a África do Sul.

Já o tráfego marítimo opera segundo as leis do mercado de cargas, e a intervenção do setor público na definição de linhas é praticamente nula. No período 2003-2006, foram negociados alguns acordos marítimos,[709] embora o Brasil prefira não os multiplicar, porque o assunto está na pauta de negociações na OMC. Ademais, os acordos apenas consolidam práticas já estabelecidas no mercado de carga, além de tratarem de outros temas relativos, por exemplo, às questões de segurança, mas não propriamente às operacionais, referentes à demanda ou oferta de serviços.

No caso das ligações entre o Brasil e a África, a estrutura do comércio não oferece, tampouco, atrativos à ampliação da oferta de serviços marítimos. Graneleiros e petroleiros, ou navios para transporte de gás liquefeito, não servem ao transporte de *containers*, que, ademais, não chegam a representar uma demanda expressiva no retorno ao Brasil, em decorrência da reduzida oferta de produtos africanos para exportação.

Exceção importante diz respeito ao comércio entre o Nordeste brasileiro e a Costa Ocidental africana. Por iniciativa do Governo de Pernambuco, em parceria com empresários locais, acordou-se, com uma empresa norte-americana, o estabelecimento de uma rota marítima, criando um corredor de negócios entre Pernambuco, e também Ceará e Bahia, e países como Cabo Verde, Gâmbia, Guiné, Guiné-Bissau, Mali, Mauritânia, Senegal e Serra Leoa, além de Ilhas Canárias. Os números do comércio regional com esses países indicam o potencial dessa rota de comércio.[710]

Em junho de 2003, por ocasião do Fórum de Fortaleza, já havia sido sublinhada a premência de soluções para o problema da ausência de ligações entre o Brasil e o continente africano. Na ocasião, anunciou-se a realização do Fórum Brasil-África de Transportes, a ter lugar também no Ceará, com organização a cargo do Ministério dos Transportes do Brasil. O Fórum não chegou a ocorrer, mas poderia voltar a constar da agenda ofi-

---

709 No período 2003-2006, foi renovado o acordo de transporte marítimo com a Argélia e, em 2006, foi assinado Acordo de Transporte Marítimo entre os parceiros da Iniciativa Ibas. Estava, também, em discussão projeto de acordo com o Marrocos.

710 No período janeiro-novembro de 2005 a janeiro-novembro de 2006, a variação das exportações de Pernambuco para Gana, Cabo Verde e Angola, que figuram entre os 30 principais destinos das exportações a partir desse estado, eram, respectivamente, 864,63%, 44,68% e 54,35%. No mesmo período, a variação das exportações a partir do Ceará, para Cabo Verde e Costa do Marfim eram, respectivamente, de 29,03% e 206,11.%. Fonte: MDIC, sistema Alice. O tráfego marítimo entre Pernambuco e Cabo Verde alcançava, em 2006, o volume de 100 containers/mês.

cial brasileira como forma de estimular a criatividade dos empresários do setor, como no caso de Pernambuco, bem como parcerias entre o empresariado brasileiro, eventualmente também o sul-americano, e africano.[711]

Além dos transportes, outra questão estrutural relevante para o desenvolvimento das relações econômico-comerciais entre o Brasil e os países africanos diz respeito a financiamentos a exportação e investimentos em infraestrutura na África.

As exportações brasileiras para a África, que no período de 2002 a 2006[712] cresceram 255,9%, vêm sendo financiadas, quando necessário, pelo BNDES, da mesma forma como o conjunto das exportações brasileiras, com linhas de financiamento BNDES-*exim*. No caso de crédito para importadores africanos, é preciso apresentar garantia de bancos comerciais internacionais de primeira linha. Não obstante, os empresários brasileiros têm preferido sublinhar a importância da expansão da rede bancária brasileira na África. Em 2006, o Banco do Brasil instalou um escritório de negócios em Luanda.

Além disso, o BNDES realizou algumas missões à África, no contexto das missões empresariais brasileiras enviadas ao continente, para identificar modalidades de apoio às empresas brasileiras, especialmente para a realização de obras de infraestrutura.[713] Ao longo de quatro anos,

---

711 A Declaração de Abuja, em seu parágrafo 29, faz referência à necessidade de estabelecimento e racionalização de linhas diretas de transporte aéreo e marítimo entre as duas regiões, bem como à troca de informação e conhecimento destinado à organização dos meios de transportes entre essas regiões.

712 Dados parciais relativos a outubro de 2006.

713 No período 2003-2006, o maior investimento brasileiro anunciado para a África, da ordem de US$ 2 bilhões, foi feito pela CVRD, como anteriormente apontado, para exploração do complexo carbonífero de Moatize, em Moçambique, onde também a Camargo Corrêa está começando a operar. A Camargo Corrêa, que pretende iniciar atividades de prospecção na Namíbia, também está atuando na África do Sul e em Angola, onde a Noberto Odebrecht continua expandindo suas atividades. A CNO obteve, em 2006, financiamento de fontes internacionais para a expansão do projeto de implantação do complexo residencial de Luanda Sul. Além desses, registraram-se também os investimentos da Random – Fábrica de carrocerias de caminhão, na Argélia, em parceria com grupo argelino, e no Quênia; grupo Bunge Fertilizantes, no Marrocos, em parceria com grupo marroquino; empresa de Cimentos Tupi, na Namíbia, em esquema de parceria público-privada. A Petrobras continua investindo em novas áreas de exploração na África. Alguns dos países em que a empresa já investe ou está em fase de prospecção de oportunidades são a República do Congo, Somália, Sudão, Gana (indústria de derivados), Argélia (parceria com empresa local para uma parceria no setor de petróleo e gás), Egito (exportação de gás liquefeito), São Tomé e Príncipe, Moçambique, Quênia e Guiné-Bissau.

essa foi uma das principais demandas dos governos africanos e também um dos compromissos frequentemente repetidos pelo Presidente da República e outras autoridades brasileiras, para apoiar o desenvolvimento da África. Não há registro de avanços nesse domínio, especialmente no tocante à participação brasileira nos projetos inscritos na Nepad.[714] Esse, que é o principal programa-quadro da política de instalação de estruturas de desenvolvimento na África, fez-se presente em praticamente todos os discursos brasileiros perante interlocutores africanos, mas faltaria identificar formas de efetivamente promover a participação brasileira em seus projetos.

As opções que envolveriam o BNDES continuam, no entanto, parecendo as mais promissoras, como se verificou no caso de Angola, um país que no período 2003-2006, continuou figurando como uma exceção na política de créditos concedidos pelo Brasil.

Além dos créditos disponibilizados anteriormente a esse país, desde a década de 1980, no montante aproximado de US$ 1 bilhão, ao abrigo do Memorando de Entendimentos Brasil-Angola, as autoridades financeiras brasileiras concordaram, em 2006, em conceder novos créditos, no montante de aproximadamente US$ 500 milhões, a serem disponibilizados pelo BNDES e não mais a partir das contas do Proex. Da mesma forma que o Memorando de Entendimentos, os novos créditos são garantidos por embarques de petróleo e devem assegurar a contínua expansão das atividades de empresas brasileiras naquele país.

Esquema semelhante à nova linha do BNDES para Angola vinha sendo discutido com as autoridades nigerianas. Em vez dos vinte mil

---

714 Dentro da África, há reticências e resistências ao endosso pleno à Nepad. O Chanceler de Burquina Faso, por exemplo, reconheceu que a iniciativa "partira de uma visão grandiosa (...) mas infelizmente não funcionava bem". O Presidente da Gâmbia informou que seu país decidira ficar fora da Nepad, e que o G8 não havia cumprido compromisso de transferir os recursos para a implementação da iniciativa. A propósito, em Kananaskis, Canadá, em junho de 2002, na sequência da reunião de Monterrey, o G-8 adotou o Plano de Ação do G-8 para a África, saudado pelos líderes africanos presentes à reunião (Obasanjo, Mbeki, Bouteflika e Wade – então membros do Comitê Diretor da Nepad), com o objetivo viabilizar o início da implementação da Nepad. A partir dessa reunião em Kananaskis, o Nepad passou a ser o ponto de referência para a parceria entre a comunidade internacional e a África. Na sequência da reunião no Canadá, a França convidou Brasil, México, Egito, Malásia, Arábia Saudita, China e Índia para juntarem-se aos africanos para um diálogo do G-8 em Evian sobre o Nepad. O Brasil participou da reunião e, desde então, tem reafirmado seu apoio ao desenvolvimento da Iniciativa.

barris/dia de petróleo que asseguram os créditos para Angola, no caso da Nigéria, estudava-se a possibilidade de chegar a cinquenta mil barris/dia. O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) vinha capitaneando as negociações com as autoridades nigerianas.[715] Em caso de acordo, as perspectivas seriam muito positivas para o aumento do intercâmbio comercial e, sobretudo, para a ampliação da presença brasileira naquele país e, eventualmente, em toda a região, tendo em conta a influência da economia nigeriana sobre o entorno regional.

A propósito desse tema – o apoio às exportações brasileiras e à ampliação da presença empresarial brasileira na África -, mais uma vez haveria a possibilidade de aproveitar a agenda de política externa brasileira como instrumento de ação afirmativa. Vários mecanismos poderiam ser explorados, todos eles diretamente associados ao empresariado negro e suas associações, bem como à capacidade dos governos federal, estaduais e municipais de promoverem e induzirem a extroversão da economia e do empresariado brasileiros. Comum a todos esses mecanismos seriam o compromisso com o empoderamento do empresariado negro e, também, o apoio a empresas que adotassem políticas afirmativas na contratação de seus funcionários.

É verdade que, a despeito de constarem da agenda do Movimento Negro e da própria Seppir, ainda não há, no Brasil, legislação referente ao empoderamento do empresariado negro, como, por exemplo, passou a existir na África do Sul a partir da instalação do governo de maioria, em 2004, que tinha por objetivo a criação de uma classe empresarial negra no país. A discussão sobre política de cotas no emprego está na agenda política nacional, sendo parte do amplo debate sobre o Estatuto do Negro. Não obstante, mesmo sem regulamentação já disponível, eventuais práticas propostas no âmbito da política externa brasileira poderiam servir de estímulo à expansão desse debate e à aceleração de eventual aprovação de legislação específica sobre a matéria.

No contexto das missões empresariais à África, ou ainda na preparação das missões africanas que se deslocam ao Brasil, poder-se-ia,

---

[715] Em novembro de 2006, aguardava-se a confirmação, pela parte nigeriana, de reservas de petróleo suficientes para garantir uma cota de venda direta à Petrobras, que, por sua vez, já havia confirmado interesse na operação, entre outras razões porque evitaria a intermediação nas operações de compra de petróleo nigeriano pela empresa brasileira.

por exemplo, realizar esforços específicos de atração do empresariado negro. Esse, afinal, é o sentido da aproximação com a África para o Deputado Luiz Alberto, do PT da Bahia, e integrante de uma das comitivas do Presidente Lula à África, em novembro de 2003. Para o Deputado, o comércio com a África deveria abrir novas oportunidades para os empresários negros brasileiros, inclusive mediante apoios especiais a serem concedidos pelo governo. Entre esses apoios estariam facilidades para a viabilização da presença desses empresários em missões enviadas ao exterior para divulgação e prospeção de mercados, assim como a transferência de experiências na área de comércio internacional.

Essas seriam modalidades de ação afirmativa que poderiam ser lançadas ou idealizadas pelo MRE, com ou sem a parceria de outros órgãos, como o MDIC e a Seppir, ou o BNDES. Como parte do lançamento desse esforço seria cabível, em primeiro lugar, anunciar a disposição do MRE, idealmente também do MDIC, de buscar um diálogo privilegiado com os representantes do empresariado negro.

Outra modalidade de ação afirmativa, ainda associada às relações econômico-comerciais, seria a atribuição de cotas nas linhas de crédito concedidas pelo Brasil a Angola e eventualmente, no futuro, também à Nigéria, que seriam utilizadas pelos empresários negros e empresas comprometidas com o sistema de cotas para trabalhadores negros. A medida pode apresentar, à primeira vista, entraves intransponíveis no tocante à sua implementação, mais por seu caráter inovador do que por razões objetivas. No primeiro momento, porém, o mais importante, no âmbito do MRE e do próprio Governo Federal, seria endossar, como política de ação afirmativa, a possibilidade da utilização de parte desses créditos por empresários negros. Certamente, caso se acolhesse o princípio favorável à utilização de créditos oficiais como instrumento de promoção ao empresariado negro, esse mesmo princípio teria validade não apenas para o comércio Brasil-África. Não obstante, tendo em conta a vinculação explícita entre a política para a África e a promoção da igualdade racial no Brasil, talvez se devesse tentar assegurar, inicialmente, sua implementação no contexto da política externa para a África.

Essa medida poderia, ademais, adicionar um item importante à agenda das relações entre o Brasil e a África do Sul, na medida em que o Governo e as entidades empresariais e sindicatos sul-africanos detêm larga experiência na aplicação de ações afirmativas no setor empresarial

e no mercado de trabalho. Novamente, poderia o MRE promover a inclusão desse item na agenda bilateral, chamando a atenção, como tem feito o Presidente Lula, para o significado das medidas de promoção da igualdade racial no Brasil no estabelecimento de relações de confiança e de aproximação com a África.

Como observou-se na África do Sul, é possível prever que a existência de cotas de crédito à exportação para empresários negros viria a estimular as parcerias entre empresários não negros, já tradicionais agentes das relações Brasil-Angola, ou, eventualmente, no futuro, Brasil-Nigéria, com empresários negros, em geral de menor porte.

As propostas sugeridas são polêmicas. Para além da inexistência de uma legislação, no Brasil, relativa ao *black empowerment* e às cotas para trabalhadores negros nas empresas do país, essas propostas pressupõem maior intervencionismo estatal sobre o comércio e, por isso, podem ser combatidas pela lógica liberal ou ainda por argumentos que negam méritos a quaisquer ações afirmativas. Contudo, o apoio a políticas de discriminação positiva já foi consagrado pelo MRE, que adotou o programa de auxílio a estudantes negros candidatos a uma vaga no IRBr. Nesse sentido, com relação às políticas propostas, caberia explorar a melhor forma para implementá-las e, ao mesmo tempo, fomentar a discussão sobre a matéria, à luz de seu interesse para a política externa brasileira.

Finalmente, ainda sobre o eixo das relações econômico-comerciais, é preciso mencionar a questão das dívidas africanas para com o Brasil. No período 2003-2006, foram assinados, em 2004, o acordo relativo ao perdão parcial concedido a Moçambique, em 2002, referente a 95% da dívida pública, e, em 2005, o acordo de reestruturação da dívida da Nigéria, que, após renegociada, foi integralmente paga, o que permitiu a completa normalização das relações financeiras entre os dois países.

Além desses dois casos, o Brasil não concedeu mais perdões ou redução de dívida a países africanos, além daqueles negociados no âmbito do Clube de Paris. Mesmo nesses casos, a parte brasileira ofereceu condições de mercado no tocante à taxa de juros a ser aplicada às dívidas remanescentes, e tardaram as autoridades financeiras brasileiras a concluir as negociações relativas à fixação dos números da dívida e dos acordos que precisam ser assinados bilateralmente para configurar o efetivo perdão aos devedores. Em novembro de 2006, continuavam pendentes

de assinatura, por exemplo, os acordos a serem firmados com Senegal, Guiné-Bissau, Tanzânia (perdão concedido em 2000 e ampliado em 2002) e com o Gabão (perdão concedido em 2004). Foram interrompidas, em dezembro de 2005, e depois não mais retomadas, as negociações para reestruturação da dívida de Cabo Verde.

No período 2003-2006, o Governo brasileiro optou, portanto, por não explorar a possibilidade de perdoar, ainda que parcialmente, a dívida dos países africanos para com o Brasil e limitou-se a seguir os compromissos assumidos no Clube de Paris. Em ao menos dois casos, da Tanzânia e de Cabo Verde, compromissos do Presidente Lula referentes a tratamento mais benéfico a esses países não tiveram seguimento.[716] Mesmo assim, tendo em conta o comportamento positivo que a comunidade internacional tem alegadamente adotado no tocante à dívida africana,[717] o endosso brasileiro às negociações no Clube de Paris e no âmbito da Iniciativa Multilateral de Cancelamento da Dívida[718] pode ser contabilizado como participação brasileira positiva nos esforços internacionais de combate à pobreza na África via redução e perdão da dívida externa.

Nesse mesmo período, não chegaram, no entanto, a evoluir as discussões sobre conversão da dívida externa para aplicação em programas sociais. Essa tem sido uma modalidade de apoio ao desenvolvimento dos países africanos, prevista nas atas do Clube de Paris, à qual o Brasil não se associou, a despeito da solicitação dos parceiros africanos, como a República do Congo, o Gabão,[719] Moçambique e Cabo Verde, e do anúncio, já em 2004, pelo Ministério da Fazenda, de que estaria em fase de conclusão o programa de conversão em estudo naquele órgão. Também o Presidente da República manifestou seu apoio a processo de conversão

---

[716] No caso da Tanzânia, o compromisso foi feito ao Presidente Mkapa durante encontro que mantiveram em Xangai, em 2003. O compromisso ao Presidente Pedro Pires, de Cabo Verde, data da visita do Presidente Lula ao país, em 2004.

[717] Em seu relatório de 28/9/2006, sobre o processo de implementação e o apoio internacional à Nepad (doc. AG/61/212), o SGNU reconhece um “sucesso encorajador” nas iniciativas destinadas à anulação da dívida externa dos países africanos.

[718] O Brasil confere apoio a essa iniciativa, patrocinada pelas instituições financeiras multilaterais. Nesse contexto, fez gestões, a pedido do governo da Mauritânia, para que o país recebesse perdão de sua dívida, no âmbito da referida iniciativa. O perdão foi concedido, com voto favorável do Brasil, e o governo da Mauritânia endereçou carta às autoridades brasilerias agradecendo o apoio.

[719] O Governo do Gabão sugeriu conversão da dívida em fundos para investimentos brasileiros no país (parágrafo 16 do Comunicado Conjunto, assinado em 28 de julho de 2004).

da dívida, durante reunião do G-8, na Escócia, em julho de 2005. No caso de Moçambique, pretendia-se aplicar os recursos disponibilizados pela conversão da dívida na construção de uma fábrica de medicamentos antirretrovirais e, no caso de Cabo Verde, no projeto de instalação da universidade pública do país.

Mesmo diante dos bons números relativos ao aumento do intercâmbio comercial entre o Brasil e os países africanos, e sobretudo das exportações brasileiras, que traduziram o grande dinamismo deste eixo das relações com o continente, há outras oportunidades a conferir, pelo lado brasileiro, a fim de promover a expansão das relações econômico-comerciais. Os acordos entre o Mercosul e os países africanos, assim como, no plano multilateral, as negociações no âmbito do SGPC, são algumas dessas oportunidades que começaram a ser exploradas pela diplomacia brasileira.

Além dessas, poderiam ser idealizadas outras possibilidades, com o intuito inclusive de desconstruir mitos que limitam o pioneirismo e a criatividade da parte brasileira, como, por exemplo, a afirmação de que as práticas de consumo na África estariam orientadas para manter os fluxos de comércio com as antigas colônias. O que parece ser uma inverdade, pois os países da União Europeia estão, desde 2003, negociando com os países da África, Caribe e Pacífico (ACP) o que chamam de *Economic Partnership Agreements*, previstos no Acordo de Cotonou, assinado em 2002, com o objetivo de promover a liberalização do comércio com a maioria dos países africanos e, assim, assegurar vantagens à entrada de seus produtos nesses mercados, idealmente, já a partir de 2008. Também os produtos chineses estariam assegurando ampla presença no mercado africano, fazendo concorrência aos produtos brasileiros.[720]

O Senegal – um dos países que mantêm relações mais estreitas e cordiais com a sua ex-metrópole, a França -, teve seu comércio com o Brasil ampliado, no período de 2001 a 2005, de US$ 21,039 milhões para US$ 128,997 milhões, o que representa o crescimento percentual mais expressivo das exportações do Brasil para os países africanos nos últimos anos, da ordem de 613%. No campo dos investimentos, os novos e mais

---

[720] A Embaixada em Trípoli registrou essa forte concorrência. Outros postos também acusaram o fenômeno, inclusive na área de grandes empreendimentos, onde, por exemplo, no Gabão, a CVRD perdeu concorrência internacional para a exploração de jazida de ferro, outorgada a grupo chinês.

importantes atores no continente africano não são mais as antigas metrópoles, mas a China, a Índia e os próprios capitais africanos, oriundos especialmente da África do Sul.

NOVOS EIXOS BILATERAIS

Os eixos das relações bilaterais Brasil-África aqui classificados como novos são a assistência humanitária e a ajuda ao desenvolvimento, a cooperação técnica como instrumento contra a exclusão social, a cooperação científica e tecnológica e a cooperação etnorracial.

Como já anunciado, esses novos eixos refletem a renovação da política africana do Brasil no período 2003-2006, à luz de seus novos pilares, quais sejam, o compromisso perante setores internos como justificativa para a aproximação à África; a solidariedade e generosidade, assim como a responsabilidade brasileira de prestar assistência, como valores; e o desenvolvimento humano ou o pleno exercício da cidadania como objetivo comum.

Traduzir para a ação diplomática esses novos pilares exigiu dos agentes diplomáticos e dos demais parceiros nacionais, no diálogo com a África, a adequação não só dos fundamentos e instrumentos dessa ação mas, também, de seus objetivos.

Ao longo de quatro anos, a dinâmica dos novos eixos esteve, todavia, comprometida pelo tempo de ajuste necessário à adequação dos instrumentos e práticas diplomáticas aos novos pilares da política africana. Como se busca demonstrar a seguir, essa adequação exigiu a criação de mecanismos, bem como a revisão de políticas capazes de responder satisfatoriamente à expectativa, por exemplo, do Movimento Negro, que defendeu a aproximação do Brasil à África como parte da estratégia de luta nacional contra o racismo, e também dos governos e sociedades africanas que testemunharam o reiterado compromisso das autoridades brasileiras de solidariedade com a África e de pagamento de uma dívida histórica com aquele continente. No plano bilateral, novos mecanismos e políticas passaram a ser igualmente necessários para atender à disposição do Presidente da República de estender a todos os cidadãos do Brasil e da África os benefícios da cidadania plena.

No período em análise, houve ainda pouco a registrar no tocante a resultados visíveis desse eventual esforço de adequação. Os exemplos

recolhidos são apresentados a seguir. Eles servem para sublinhar a necessidade de dinamização desses novos eixos das relações entre o Brasil e seus parceiros africanos, sob pena de comprometer-se o equilíbrio da política africana do Brasil tal como enunciada pelo Governo Lula em seu primeiro mandato e reiterada no contexto das declarações feitas por ocasião da posse do Presidente da República para seu segundo mandato. Nesse sentido, os elementos descritivos relativos aos novos eixos bilaterais deverão ceder espaço para os elementos analíticos e normativos.

A ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA E A AJUDA AO DESENVOLVIMENTO

Entre os novos pilares da política externa do Brasil para a África, um dos que requereu maior esforço de revisão da prática diplomática, ao longo do período 2003-2006, foi a ideia de generosidade e de assistência solidária aos países africanos, inclusive como forma de pagamento de uma dívida histórica reconhecida pelo Presidente da República com relação à África. Como o próprio Presidente Lula admitiu diante de interlocutores africanos, a solidariedade e o dever moral relativo ao pagamento da dívida histórica com a África são pilares da política externa africana que careceriam ainda do endosso da população brasileira. De fato, no diálogo com os agentes internos, pôde-se observar que esses não são necessariamente unânimes na disposição de pautar suas ações com base nesses fundamentos, nem tampouco o Governo Lula promoveu um debate interno acerca do tema.

No entanto, nesse período, foi concebido no MRE e discutido com outros órgãos da administração pública, projeto de lei que autoriza o Poder Executivo a proceder a ações humanitárias internacionais e determina a alocação de verbas orçamentárias regulares,[721] para atendimento às situações de "emergência, de calamidade pública, de risco iminente ou grave ameaça à vida, à saúde e à garantia dos direitos humanos ou humanitários"[722] em outros países ou regiões, mediante, por exemplo, doação de bens móveis e de recursos financeiros. Em novembro de 2006, o projeto ainda não havia sido enviado para o Congresso Nacional, onde

[721] No referido anteprojeto o montante previsto para doações em espécie para a rubrica "Doações a Outros Países ou Regiões para fins de Ações Humanitárias Internacionais" era de R$ 12 milhões.

[722] Anteprojeto de Lei – Ações Humanitárias Internacionais. Mimeo.

deveria ser objeto de consideração e poderia, ou não, vir a receber apoio parlamentar e da opinião pública nacional.

A despeito da ausência de regulamentação oficial, no período 2003-2006, o governo brasileiro procurou assegurar algum tipo de assistência humanitária a países africanos, normalmente, por meio de doação de medicamentos e vacinas cedidos dos estoques do Ministério da Saúde. Por ocasião do *tsunami*, que, em dezembro de 2004, alcançou as costas da África Oriental, emissários brasileiros foram, por exemplo, instruídos a fazer contato com as autoridades da Somália, com vistas a identificar possíveis modos de apoio às populações afetadas pela catástrofe, ainda que posteriormente esse apoio não se tenha materializado.

Em 2004, o governo brasileiro conseguiu, no entanto, doar ao Governo do Senegal avião pulverizador para combate à praga de gafanhotos que ameaçava dizimar a produção agrícola do país e de vizinhos na região.[723] Foi preciso intervenção direta do Palácio do Planalto, via decreto presidencial, para autorizar a doação do equipamento.[724] Em 2006, com recursos da rubrica "cooperação com os países de língua portuguesa", foram financiados oito voos da Força Aérea Brasileira para países da África Ocidental, especialmente para a Guiné-Bissau, Cabo Verde e Senegal, que, além dos equipamentos necessários à instalação do Centro de Formação Profissional e Promoção Social da Guiné-Bissau e vários outros itens e também passageiros, transportaram igualmente doações obtidas junto a instituições brasileiras, entre os quais, novamente, o Ministério da Saúde.

Além da assistência humanitária, toda a sorte de doações ou de contribuições financeiras para apoio a terceiros países continua interditada. A legislação vigente ao final de 2006 proibia doação de bens, monetários e materiais, pertencentes à União. A exceção eram as contribuições a organismos internacionais, como o Fundo Especial da CPLP e outros Fundos das Nações Unidas. Ao fundo da CPLP foram feitas doações, por exemplo, em 2005 e 2006, que somaram US$ 1.350.000,00, destinados ao

---

[723] Posteriormente, a Embaixada em Rabat sugeriu também, mas desta vez sem que houvesse uma resposta positiva, que o Brasil doasse o mesmo tipo de equipamento ao governo marroquino, tendo em conta o grande problema que a praga de gafanhotos representava para aquele país.

[724] Posteriormente, com recursos da ABC (Agência Brasileira de Cooperação), foi dado treinamento aos pilotos e capacitação aos técnicos envolvidos na operação.

orçamento da Guiné-Bissau, a fim de cobrir despesas com o pagamento de salários atrasados devidos ao funcionalismo público e com atividades de apoio à realização da VI Cimeira da CPLP, que se realizou na capital bissau-guineense em julho de 2006.

Órgãos isolados, como tribunais federais e estaduais, conseguiram também viabilizar outras formas de cessão, sem que se configurasse o ato de doação, e puderam enviar computadores para os Palop, assim como urnas para eleições na Guiné-Bissau e na RDC. As doações feitas pelo Ministério da Saúde incluem, em geral, produtos cujo prazo de validade já recomendava sua baixa dos estoque nacionais.

Os temas da ajuda humanitária e, sobretudo, da ajuda ao desenvolvimento são bastante complexos, porque no plano multilateral o Brasil sempre rejeitou tentativas de inclusão do país na lista de países doadores, os quais estão comprometidos com as metas da ajuda oficial ao desenvolvimento. O Brasil não se qualificava, portanto, externamente, como um país doador.[725] Não obstante, a diplomacia brasileira estava comprometida, como apontou o Presidente da República, com a prática da solidariedade e, por isso, com a assistência humanitária, sobretudo em situações de catástrofe e urgências humanitárias. Ademais, outros aportes financeiros líquidos a fundos criados fora do guarda-chuva de organismos internacionais poderiam ser instrumento importante e necessário de captação de mais recursos, como no caso da contribuição brasileira feita ao Fundo Ibas,[726] criado pela Índia, Brasil e África do Sul para financiar projetos de combate à fome e à pobreza em PEDs, em particular em países de menor desenvolvimento relativo.

---

[725] A posição brasileira é, em geral, bem compreendida pelos parceiros africanos. Em Nairobi, reportou a embaixada brasileira naquela cidade, foi registrado o entusiasmo dos interlocutores africanos com as perspectivas de adensamento das relações com o Brasil e o interesse desses interlocutores pela cooperação com o Brasil, mesmo percebendo que o Brasil não é um doador do tipo clássico. Para as autoridades quenianas, seria positivo ver o Brasil disposto "a transferir tecnologia e formar quadros sem exigir contrapartidas comprometedoras, políticas ou econômicas".

[726] O Fundo Ibas foi criado em Nova Iorque, à margem da sessão de abertura da 58ª Assembleia Geral das Nações Unidas, quando Brasil, Índia e África do Sul constituíram-no com o objetivo de financiar ações de combate à fome e à pobreza, para ser administrado pelo PNUD. O objetivo deste fundo é reproduzir e disseminar políticas e projetos sociais bem-sucedidos em países em desenvolvimento, em áreas como ampliação de acesso a saúde, educação, saneamento e segurança alimentar, entre outras. O fundo do Ibas foi concebido com o propósito de complementar esforços voltados para o desenvolvimento e, em dezembro de 2006, recebeu o prêmio de Cooperação Sul-Sul outorgado pelo PNUD.

No período 2007-2010, seria preciso, portanto, concluir o processo de apresentação e aprovação do projeto de lei referente à assistência humanitária. Idealmente, esse processo deveria estar vinculado a um debate nacional mais amplo que legitimasse plenamente a vocação solidária da ação externa brasileira, em particular no tocante à África, o que permitiria inclusive a alocação de mais recursos orçamentários para esse fim. Possível apoio à posição oficial nessa matéria poderia ser obtido, em princípio, junto às representações do Movimento Negro ou ainda junto a outros agentes políticos internos que, ou corroboram a tese presidencial de dever moral de pagamento de uma dívida histórica para com a África, ou identificam outras razões, de cunho religioso ou estratégico, por exemplo, para endossar a aplicação de recursos nacionais em benefício de populações de terceiros países.

A COOPERAÇÃO TÉCNICA COMO INSTRUMENTO CONTRA A EXCLUSÃO SOCIAL

Primeiramente, convém admitir que a CT vem sendo um dos eixos tradicionais da política do Brasil na África, desde a década de 1970, mas sobretudo a partir da criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), já nos anos 1980. Sua inclusão, como aqui se propõe, entre os novos eixos das relações Brasil-África tem por objetivo destacar o que poderia ser considerado seu novo objetivo – assegurar o exercício da plena cidadania por parte de brasileiros e africanos, bem como a luta contra a exclusão social no plano global. A identificação desse objetivo como um novo elemento da política de CT brasileira amplia o desafio perante o qual se encontram os agentes diplomáticos e demais atores responsáveis por conferirem dinamismo a esse eixo das relações com o continente africano.

No cenário internacional, a CT brasileira buscou tradicionalmente prestar assistência ao desenvolvimento, ao mesmo tempo em que a diplomacia brasileira serviu à projeção dos interesses dos PEDs. No Governo Lula, ou, mais precisamente, no contexto da política africana do Brasil inaugurada em 2003, a CT com os países africanos precisaria, no entanto, ser posta, mais precisamente, a serviço da divulgação e socialização de um paradigma de desenvolvimento interno apresentado como novo, que estabeleceu o combate à fome e à pobreza como objetivo central e defendeu o crescimento econômico desde que associado à justiça social.

Nesse sentido, a CT precisaria dispor de mecanismos e renovar práticas que lhe permitissem contribuir para a consagração do modelo interno de combate à fome e à pobreza, e de luta contra a exclusão social. O objetivo seria garantir aos parceiros africanos os benefícios de políticas sociais e modelos brasileiros que, aplicados, com sucesso, em ambos os lados do Atlântico, poderiam angariar maior respaldo internacional e, dessa forma, potencializar suas perspectivas de êxito, tanto na própria África, quanto também no Brasil, além de projetarem o Brasil como referência mundial na aplicação de modelos de desenvolvimento com justiça social.

O primeiro passo para a adequação desse novo eixo bilateral aos novos pilares da política africana do Brasil seria, portanto, assegurar interpretação inequívoca que demonstre a vinculação entre o interesse nacional e a proposta de exportação do paradigma de desenvolvimento brasileiro. Trata-se de uma adequação do discurso e da própria compreensão acerca dos objetivos e sobretudo benefícios da cooperação internacional, que costuma sublinhar os aspectos de prestação de assistência, ou seja, as transferências de conhecimento e de tecnologia, do Brasil para o exterior, e as vantagens auferidas pelos países beneficiários dessa assistência. Em proveito próprio, haveria, segundo a interpretação clássica, a perspectiva de venda posterior de equipamentos e contratação de serviços brasileiros.

A cooperação internacional no campo da AIDS, iniciada ainda no período anterior a 2003, pode ser apresentada como o primeiro exemplo dessa reinterpretação dos objetivos e benefícios da cooperação internacional. De acordo com essa reinterpretação, os interesses brasileiros passariam a estar assegurados mediante a exportação dos modelos brasileiros. Esse primeiro exemplo começa, todavia, a se multiplicar, como se pode observar no caso das propostas que têm se repetido de cooperação entre o Brasil e a África para a produção de biocombustíveis e combate à fome. O caso da cooperação em matéria de Doenças Sexualmente Transmissíveis e AIDS (DST/AIDS) é, todavia, ainda muito importante, porque permite rever a concepção original da cooperação prestada de modo a focalizar os benefícios internos, passíveis de serem auferidos mediante a exportação do que seriam as boas práticas já desenvolvidas pelo Brasil no campo do desenvolvimento humano.

Conforme reconhecem os responsáveis pelo Programa Nacional de DST/AIDS do MS, ao iniciar a implantação do Programa Nacional,

com proposta de prevenção e, também, tratamento gratuito a todo o universo de soropositivos no país, o Brasil inaugurava uma política que contava com ampla oposição no meio internacional, por razões associadas, entre outras, à proposta de quebra de patentes para medicamentos, ao impacto orçamentário em países em desenvolvimento, e, também, ao rompimento de padrões vigentes no âmbito de importantes organismos internacionais, como a Organização Mundial da Saúde. Nesse sentido, desde o início, o Programa Nacional brasileiro identificou a necessidade de exportação do modelo brasileiro, via cooperação internacional, como forma de romper o isolamento a que estavam submetidas as novas práticas e a política de combate à AIDS no Brasil.[727]

A exportação do modelo brasileiro representava, assim, a busca de sócios em uma nova proposta de tratamento, que tinha por objetivo alterar padrões internacionais até então vigentes para prevenção e combate à AIDS.[728] Um número maior de adeptos das práticas lançadas no Brasil tenderia a reduzir as resistências internacionais e, consequentemente, poderia redundar em melhores condições internacionais para o desenvolvimento, no Brasil, da política nacional de combate à AIDS. A consagração e, especialmente, o fortalecimento do modelo interno brasileiro, de acordo com o PN DST/AIDS, seriam mais facilmente alcançados mediante a replicação de suas práticas e de seus resultados em terceiros países.

O exemplo assinalado é pertinente na medida em que aponta os benefícios internos passíveis de serem auferidos com a exportação de modelos. O caso presta-se a analogias, por exemplo, com os propósitos anunciados para os projetos de assistência brasileira a países africanos no desenvolvimento da bioenergia.[729] O Brasil propunha-se a transferir

---

[727] Para discussão dessa matéria, em particular, foi realizada entrevista com a Assessoria Internacional do PN DST/AIDS, em novembro de 2006.

[728] Entre os êxitos registrados pelo Brasil no contexto da exportação de seu modelo de tratamento para pacientes soropositivos em países em desenvolvimento cabe mencionar os seguintes: aprovação da Resolução 33/2001, durante a 57ª. Sessão da Comissão de Direitos Humanos da ONU que consagrou o acesso de medicamentos para AIDS como um direito humano básico; a aprovação da proposta brasileira na OMS, em maio de 2001, que alerta para a necessidade de serem disponibilizados medicamentos a preços acessíveis a todas as vítimas da epidemia de AIDS; o compromisso firmado na sessão especial da AGNU, em junho de 2001, que marca a necessidade de uma abordagem integrada entre prevenção, assistência e treinamento e proteção aos direitos humanos; a participação ativa do Brasil na criação do Fundo Global da Aids, Tuberculose e Malária e a aprovação na OMC de proposta na área de patentes que assegura a proteção à saúde.

[729] Informações e comentários sobre o tema colhidos em entrevista com funcionário do Departamento de Energia, do Itamaraty, concedida em novembro de 2006.

tecnologia e capacitar outros países para a produção de etanol e outros biocombustíveis e, assim, ampliar os debates acerca da matriz energética mundial, bem como da regulamentação do comércio desses produtos.[730]

---

[730] Durante reunião realizada em Londres, em 25 de abril de 2006, no âmbito do "*steering group*" do projeto de cooperação Brasil-Reino Unido-países africanos para o desenvolvimento da produção de etanol, o representante brasileiro presente reafirmou o interesse do Governo e do setor privado brasileiro em promover a produção, consumo e exportação do etanol nos países africanos, com o objetivo de tornar o etanol uma *commodity* internacional. O tema era recente, mas cresceu muito na agenda da política africana do Brasil. Nesse sentido, registre-se a reunião convocada pela Ministra Chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, em setembro de 2006, para instalar um mecanismo de coordenação e articulação dos diferentes órgãos do Governo de alguma forma envolvidos com a questão dos biocombustíveis, a fim de buscarem assegurar o conjunto dos interesses brasileiros nessa matéria e, também, de evitar que o evidente crescimento das expectativas junto a interlocutores estrangeiros acabasse por criar constrangimentos no relacionamento bilateral, caso não pudessem ser atendidas. O próprio Presidente Lula indicou, inúmeras vezes, o interesse brasileiro em expandir o programa de cooperação na área de biocombustíveis com os parceiros africanos. Durante encontro que mantiveram, em Brasília, à margem da I Cúpula do Ibas, em setembro de 2006, ele comentou com seu homólogo sul-africano, Thabo Mbeki, que "cada vez que penso nesses programas, penso na África". As autoridades brasileiras, por sua vez, sublinharam o potencial econômico, social e ambiental do programa de biodiesel. O modelo brasileiro, em que as energias renováveis têm papel destacado, em particular as hidroelétricas, era frequentemente citado. Na abertura da 10ª Conferência e Seminário sobre o Negócio e o Financiamento do Petróleo e do Gás na África, realizada em Argel, em março de 2006, o Secretário-Geral da UNCTAD, Supachai Panitchpakdi, fez longa e elogiosa referência à experiência brasileira no desenvolvimento de fontes de energia alternativas, em especial os biocombustíveis. Panitchpakdi recomendou aos países africanos, em particular aqueles dependentes de fontes externas de energia, que levassem em conta a experiência brasileira. O Presidente Wade, do Senegal, comentou, em encontro com o Presidente Lula, à margem da II CIAD, que os biocombustíveis são muito importantes para a África, que "possui muitas terras cultiváveis ainda ociosas". Ele sugeriu que esse tema se tornasse prioridade na agenda de cooperação entre o Brasil e a África. Desta vez durante sua intervenção na primeira mesa redonda da II CIAD, em julho de 2006, em Salvador, Bahia, o Presidente Lula fez novamente amplas referências aos biocombustíveis e exortou uma parceria entre brasileiros e africanos nesse domínio. Ao Presidente Wade, disse que os biocombustíveis podem ser a base energética capaz de contribuir para o desenvolvimento dos países mais pobres e gerar empregos; e também que o programa brasileiro pode ser "uma grande chance para o continente africano". Posteriormente, ainda em julho de 2006, o Senegal realizou a Reunião dos Ministros da Energia dos Países Africanos não produtores de Petróleo e decidiu criar uma Fundação de Energias Alternativas, destinada à implantação de um programa de bioenergia, para o qual buscavam assistência e tecnologia brasileiras. A ideia seria estender esse programa a países vizinhos, como o Mali e Guiné-Bissau. O Presidente Lula não pôde comparecer à referida Reunião, mas enviou carta ao Presidente Wade, anfitrião do evento, em que afirmava o seguinte: "a área de energia é essencial para o desenvolvimento sustentável de nossos países. Com as altas recordes dos preços internacionais do petróleo e seus derivados, o etanol e o biodiesel surgem como a melhor alternativa para superar nossa dependência de recursos fósseis. O Brasil está disposto a compartilhar seu conhecimento acumulado no desenvolvimento e uso de etanol de cana-de-açúcar como combustível automotivo, bem como a experiência inovadora do programa do biodeisel e do H-Bio. Parceria entre [o] Brasil e os países africanos nessa área tem todos os elementos necessários para prosperar e tornar-se estratégica". Na sequência dessa carta e da Reu-

Os novos eixos das relações Brasil-África incorporaram, portanto, uma dimensão renovada referente às parcerias que produzem benefícios para todos os parceiros. Não se trata de prestar assistência e realizar movimentos orientados essencialmente no sentido Brasil-África, mas reconhecer as vantages de um novo paradigma em que os potenciais benefícios internos passam a ser uma forte, senão a principal, justificativa para os programas de cooperação técnica e científica-tecnológica, bem como de cooperação etnorracial.

A compreensão dessa dimensão de benefícios recíprocos apresenta-se como um desafio aos agentes governamentais, aos quais cabe desenvolver os novos eixos da cooperação Brasil-África. No entanto, ela permite vislumbrar a oportunidade de larga expansão das atividades de cooperação com a África, porque amplia sua legitimidade junto a setores da sociedade brasileira que se apresentem mais reticentes à lógica da solidariedade e da assistência gratuita, ou da responsabilidade de pagamento de uma dívida moral com a África. A aproximação e cooperação com a

---

nião realizada em Dacar, uma missão brasileira visitou a capital senegalesa em novembro de 2006 para a elaboração de projeto de cooperação técnica com o Senegal com vistas à produção de biocombustíveis naquele país.

Ainda no contexto das perspectivas de cooperação na área de biocombustíveis, é bastante singular o caso nigeriano. O país, grande produtor de petróleo, mostrou-se comprometido com o desenvolvimento de programas de energias renováveis para atendimento à demanda interna e adotou legislação que determina a incorporação de etanol à gasolina consumida no país. Para dar início ao programa, o setor privado nigeriano, com o endosso governamental, começou a negociar a importação de etanol brasileiro. Ao mesmo tempo, estava planejando o desenvolvimento da indústria de produção de cana e mandioca, assim como a instalação de usinas produtoras de álcool no país. Em ambos os casos, foi buscada a assistência técnica e investimentos brasileiros. Segundo o Presidente Obasanjo, da Nigéria, havia vantagens sociais e ambientais no programa do etanol, que deveria ser desenvolvido com base na atual estrutura fundiária do país, de pequenos lotes, em áreas de terra de propriedade particular ou comunal, o que poderia contribuir para a fixação do homem à terra e para o aumento de sua renda. As empresas de petróleo do Brasil (Petrobras) e da Nigéria (NNPC) estão discutindo uma possível parceria também na área de energias renováveis, que são parte do desenvolvimento estratégico de ambas as empresas. Ainda nesse campo, são também dignas de registro as possibilidades de parceria com a RDC. Autoridades congolesas estiveram no Brasil em 2005, para explorar possíveis parcerias e assistência brasileira no setor mineiro e energético e registraram o potencial de produção de energia hidrelétrica e de biocombustível do país, uma vez que se trata do país que detém as maiores reservas de água na África, com a segunda maior bacia hidrográfica do mundo, depois da Amazônia, e enorme quantidade de terras aráveis. Registre-se, assim, a realização, em março de 2006, de missão, ao Brasil, de Ministros da Agricultura da SADC, que foram trazidos ao País para conhecerem o programa brasileiro de etanol e realizaram visita a complexo sucroalcooleiro da região de Ribeirão Preto. Por fim, duas missões brasileiras estiveram em Gaborone, em 2003 e 2004, a fim de apresentar a tecnologia brasileira de produção de etanol ao Secretariado da SADC, que vinha demonstrando grande interesse em dar seguimento a esses contatos e a uma possível cooperação Brasil – SADC nesse domínio.

África, mediante a exportação do modelo brasileiro de desenvolvimento e das políticas públicas e de desenvolvimento a ele associadas, passa a ter, portanto, como um de seus principais objetivos, assegurar melhores condições internacionais para a consolidação, no plano interno, desse modelo e de tais políticas, ao mesmo tempo em que também deve potencializar as perspectivas de desenvolvimento humano nos países em que se realizam as ações de cooperação.

AINDA A COOPERAÇÃO TÉCNICA

A despeito dos exemplos verificados no caso da cooperação em matéria de HIV/AIDS e das perspectivas de cooperação para o desenvolvimento de biocombustíveis, a CT no período 2003-2006 buscou cumprir seus objetivos clássicos, ou seja, servir de "instrumento de cooperação para o desenvolvimento, a fim de melhorar as capacidades humanas e institucional, e [tendo] utilizado, para tanto, transferência, adaptação e uso de habilidades, conhecimento e tecnologia".[731] Os programas brasileiros de CT, grande parte deles planejada e coordenada pela ABC, seguiram esse paradigma.

Particularmente, no período 2003-2006, a CT com países africanos sentiu os efeitos das mudanças ocorridas na ABC, que provocaram ampla alteração do corpo técnico da Agência. Ao contrário dos quadros antigos, que haviam sido capacitados ao longo de praticamente uma década, os novos funcionários depararam-se não só com pouca experiência técnica e burocrática, mas também com uma imensa lista de demandas, resultado da prioridade conferida às relações com a África e também, ou sobretudo, à América Latina. A prioridade da política externa brasileira com relação a ambas as regiões traduziu-se em mais demandas e, consequentemente, no aumento dos compromissos brasileiros de apoio aos países latino-americanos e africanos.

Como resultado dessa demanda acrescida, combinada a uma capacidade de resposta diminuída, ou em processo de reestruturação, os anos de 2003 e 2004 significaram uma quase paralisia da prestação de cooperação técnica do Brasil aos países africanos. Os projetos já acordados com outras agências executoras, como o Alfabetização Solidária[732] e

---

[731] Lopes, 2005, p.61-62.

[732] O programa de alfabetização de jovens e adultos do Alfabetização Solidária estava implantado em Cabo Verde, Moçambique e São Tomé e Príncipe.

o Bolsa-Família,[733] além do Centro de Formação Profissional do Cazenga, em Angola, tiveram prosseguimento, assim como ações da área de educação e formação profissional em Cabo Verde. No entanto, as demais ações inscritas na lista descritiva de projetos financiados pela ABC no período 2003-2004 dizem respeito quase exclusivamente a ações tópicas, em geral relativas a viagens e missões de prospecção, muitas delas sem prosseguimento, como indica o levantamento feito junto aos postos, em agosto de 2006, que autoriza essa afirmação.[734]

No tocante aos recursos aplicados em países africanos, a evolução no período foi a seguinte: em 2003, US$ 290.292,83, dos quais 87,57% referentes a ações associadas à visita presidencial ocorrida em novembro daquele ano; em 2004, US$ 847.932,76 e, em 2005, US$ 1.511.617,13. Em 2006, os recursos executados ascenderam a US$ 2.239.207,95. Não obstante, em razão de aportes adicionais feitos com recursos da rubrica de cooperação com os países de língua portuguesa existente no orçamento do MRE e que soma parte de seus recursos àqueles disponibilizados pela ABC para financiamento da CT brasileira nos Palop, mais expressiva do que os números citados é a contagem, por exemplo, de países que constam da lista de projetos/atividades da ABC. Além de todos os Palop, que estão presentes em todos os anos, há, em 2003, apenas mais um país; em 2004, são dois; em 2005, são cinco; e, em 2006, são 8, com atividades previstas em mais 4 países.

A tendência, sem dúvida, era de ampliação de beneficiários da CT brasileira, inclusive em reação a uma demanda proveniente de praticamente todos os países do continente.[735] As solicitações de apoio brasileiro estavam distribuídas por várias áreas, mas incidem essencialmente sobre

---

[733] O Bolsa-Família, agora Bolsa-Escola, estava implantado em Moçambique e São Tomé e Príncipe.

[734] A ABC enviou, em agosto de 2006, a todos os postos na África, pedido de comentários acerca do estádio de implementação dos projetos de cooperação. As respostas indicaram, de maneira geral, lentidão na implementação das ações acordadas.

[735] Levantamento da demanda de cooperação ao Brasil indicou, nos variados campos, solicitações ou manifestações de interesse por parte de 47 países. Fora dessa listagem poderão ter escapado solicitações feitas, por exemplo, por intermédio das representações brasileiras junto a organismos internacionais, ou junto a capitais, como Washington, onde várias representações africanas têm suas representações cumulativas com o Brasil. Os países que não constam da lista de potenciais parceiros, com demandas ou interesses já indicados seriam, segundo esse mesmo levantamento, os seguintes: Djibouti, Eritreia, Libéria, Niger, República Centro-Africana, Seicheles e Serra Leoa.

duas: agricultura, inclusive, nos últimos 2 anos, o desenvolvimento de biocombustíveis; seguido de prevenção e tratamento da AIDS.[736] Outros temas eram saúde, particularmente combate à malária, programas sociais desenvolvidos pelo Brasil (bolsa-escola, merenda escolar,[737] combate à pobreza em geral, combate à fome,[738] desenvolvimento rural e urbano, eletrificação rural), formação de empreendedores na área de micro e pequena empresa e esporte, principalmente futebol.

Para levar a cabo programas de cooperação com os países africanos foi sempre essencial a parceria com instituições nacionais, que figuram como as executoras desses programas. Nesse sentido, é pertinente identificar os parceiros que, no período em análise, se revelaram mais habilitados para desenvolver a CT em países africanos.

Pondo à parte os programas que já vinham sendo realizados nos Palop antes de 2003, em que sobressai, por exemplo, a parceria com o Serviço Nacional da Indústria (Senai), que passou a responder também, a partir de 2005, pela implantação do Centro de Formação Profissional e Promoção Social da Guiné-Bissau, ou ainda com o Alfabetização Solidária, o principal agente brasileiro na área de cooperação internacional, no período a partir de 2003, terá sido o PN DST/AIDS, que atuava em

---

[736] O êxito do programa nacional de luta contra a AIDS e os resultados da política nacional de combate ao HIV/AIDS, em paralelo à expansão da doença na África e o protagonismo do Brasil nos foros internacionais, em que o tema estava direta ou indiretamente em debate, terão sido determinantes para que os países africanos passassem a procurar a assistência brasileira ainda no final dos anos 90. A evolução do envolvimento brasileiro em ações de cooperação internacional nessa área está registrada no trabalho do Conselheiro Francisco Luz, apresentado no L Curso de Altos Estudos, sob o título *A questão da AIDS na África Austral: Realidades e perspectivas da cooperação brasileira com os países da região para o combate à pandemia.* Brasília, 2006. Ali, ele aponta como o Ministério da Saúde criou estruturas internas responsáveis pela formulação e gestão da estratégia e do programa de cooperação internacional do Brasil no domínio do HIV/AIDS, que se estende por praticamente todo o mundo, mas, em particular, pela América Latina e pela África.

[737] Foram assinados, em outubro de 2005, memorandos de entendimentos entre o Governo brasileiro – MEC, a FAO e os Governos de Moçambique, Cabo Verde e Angola para apoio aos respectivos programas nacionais de segurança alimentar, no âmbito das metas do milênio, com ênfase na prestação de assistência técnica brasileira à implantação, nesses países, de programas de merenda escolar.

[738] Em 8 e 9 de setembro de 2004, vinte Chefes de Estado africanos reuniram-se em Ouagadougou na Cúpula Extraordinária sobre a Pobreza na África e adotaram um plano de ação de combate à pobreza no continente africano, com o objetivo de lançar as bases de um processo para a criação de empregos no continente, onde apenas 6% a 25% dos trabalhadores ocupam emprego assalariado (os restantes desempregados, na agricultura ou na informalidade) Desses, 70% são empregados no setor agrícola.

conjunto com entidades governamentais, do nível estadual e municipal, bem como com centros de estudo e pesquisa de todo o país.[739] Como já comentado, haveria, entre esses parceiros, a percepção dos benefícios auferidos, pelo Brasil, com a extensão de seus programas de cooperação. Além disso, entre esses agentes, em particular, existia também um componente de solidariedade que continuava presente na implantação do programa em âmbito nacional e, portanto, naturalmente estendido para o plano internacional.[740]

No período 2003-2006, a cooperação brasileira na área de AIDS[741] incluiu a capacitação de quadros e o tratamento medicamentoso do conjunto de pacientes soropositivos de São Tomé e Príncipe, Cabo Verde e Guiné-Bissau.[742] Previu também apoio e capacitação, em diferentes níveis, aos programas nacionais de luta contra a AIDS em Angola e Moçambique.

Em Maputo, o Brasil manteve o programa de tratamento de cem pacientes soropositivos, além de ter conduzido o estudo de viabilidade

---

[739] O PCI em Cabo Verde vinha sendo realizado em parceria com o Programa HIV/AIDS do Estado de Pernambuco. O estudo de viabilidade para instalação de fábrica de antirretrovirais em Moçambique, com a FIOCRUZ e a Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo.

[740] Assessoria Internacional do PN DST/AIDS, entrevista citada.

[741] A principal iniciativa de cooperação bilateral relativa à AIDS até então realizada na África, tanto quanto na América Latina, era o Programa de Cooperação Internacional (PCI), voltado para a capacitação em assistência e manejo clínico de pacientes soropositos e logística de medicamentos, inclusive a doação de medicamentos antirretrovirais (ARVs) produzidos em laboratórios brasileiros. Em 2006, o PCI, em sua fase II, chegava a três países: Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe. Nessa segunda fase, o programa estava voltado para países de menor incidência ou em que o crescimento das taxas de contaminação ainda possa ser controlado, dando à cooperação brasileira chances de maior impacto social e epidemiológico. Nesse sentido, o PCI II oferecia tratamento universal e objetiva a redução das taxas de transmissão vertical do vírus. Assim, segundo os técnicos do PN DST/AIDS, além de seu elemento assistencial e humanitário, o PCI fazia parte da política e estratégia nacionais em defesa do tratamento universal dos pacientes soropositos em países em desenvolvimento. O objetivo primordial do PCI era exatamente o de contribuir para a ampliação do acesso ao tratamento com ARVs nos países em desenvolvimento, comprovando a viabilidade econômica e técnica dessa política mesmo em países de menor desenvolvimento relativo. Com a perspectiva de estimular a cooperação internacional, inclusive com a África, a UNAIDS e o Governo brasileiro criaram, em 2004, o Centro Internacional de Cooperação Técnica (CICT) em HIV/AIDS. O CICT tem composição internacional, e lhe cabe a tarefa de identificar as boas práticas brasileiras na matéria e viabilizar sua transferência para os países interessados em programas de cooperação.

[742] Trata-se da Fase II do PCI. Em Bissau, o programa era operado em conjunto com o UNICEF e o UNAIDS. Em Moçambique, o programa, ainda na fase I, recebia apoio da Fundação Ford.

para a instalação de uma fábrica de antirretrovirais no país.[743] O anúncio brasileiro de transferência de tecnologia para a instalação de uma fábrica de antirretrovirais foi feito em novembro de 2003. Desde aquela data, o assunto evoluiu de forma bastante sinuosa, até início de 2006. Em meados daquele ano, a Embaixadora do Brasil em Moçambique informou que já podia antever a possibilidade de concretização do projeto de instalação da fábrica com apoio brasileiro, ainda que, para tanto, fosse preciso identificar eventuais financiadores, tarefa na qual o Brasil, como parte da parceria com Moçambique nessa matéria, também passaria a estar engajado.

Para muitos países africanos, onde a incidência da AIDS pode chegar à casa de aproximadamente 40%, como no caso de Botsuana e da Suazilândia, a possibilidade de contar com a cooperação brasileira para instalação de uma fábrica de antirretrovirais fez que se multiplicassem os pedidos ao Brasil de apoio nesse domínio. A experiência adquirida pelo Brasil no encaminhamento do caso em Moçambique poderá ter contribuído para respostas mais objetivas a essas solicitações. É verdade que subsistia o desafio relativo à obtenção de terceiras fontes de financiamento, para o qual, todavia, não se buscara obter resposta, além da afirmação tradicional de que o Brasil, ou mais propriamente o Governo brasileiro, não disporia de recursos para aplicação nesse projeto.

A propósito, no período 2003-2006, a cooperação brasileira para com a África não registrou avanços no tocante a iniciativas de trilateralização, ou de busca de financiamento junto a doadores internacionais. Foram tentadas algumas atividades com apoio de organismos internacionais, mas a capacidade de financiamento de muitos desses organismos é restrita. Por exemplo, os agentes diplomáticos brasileiros buscaram na FAO, na UNESCO e no PNUD, entre outros, oportunidades de financiamentos para algumas iniciativas. Não foram exceção, porém, as vezes em que esses mesmos organismos solicitaram e receberam apoio financeiro brasileiro para viabilizar iniciativas, particularmente, junto aos Palop, normalmente via concessão de passagens e diárias.

---

743 Foram os recursos da rubrica CPLP, no valor de US$ 487 mil, liberados em dezembro de 2004 e repassados para o projeto ABC/PNUD, que permitiram o financiamento do estudo de viabilidade do projeto da fábrica de antirretrovirais. A oferta de apoio brasileiro para a instalação de fábrica de antirretrovirais em Moçambique data da viagem do Presidente Lula a Maputo, em novembro de 2003.

Tanto em iniciativas relativas ao combate à AIDS e desenvolvimento agrícola, quanto em projetos mais genéricos no campo da cooperação Sul-Sul, como desminagem, apoio institucional, saúde, meio ambiente etc., havia uma lista de ofertas de países doadores que manifestaram interesse em discutir a possibilidade de financiar projetos de CT executados pelo Brasil e suas instituições. Entre esses países estavam Reino Unido, Estados Unidos, Dinamarca, França, Alemanha, Japão e a Líbia, que indicou disposição de financiar atividades brasileiras em Burquina Faso. Contatos e negociações com os doadores a propósito da cooperação trilateral precediam o início do Governo Lula. Existiam, dessa época, algumas iniciativas em andamento com o Japão,[744] por exemplo, para financiamento da participação de africanos em cursos no Brasil na área agrícola. Mas não havia, em 2006, projetos em execução, na África, com financiamento de terceiras fontes.

A única exceção era o projeto de desenvolvimento agrícola na Guiné-Bissau, financiado com recursos do Fundo Ibas, formado por aportes financeiros dos três países membros da Iniciativa Ibas, e administrado pelo PNUD.

A trilateralização, segundo a ABC, continuaria sendo um tema em exame, mas que encontrava resistências ou dificuldades de várias ordens, inclusive operacional.

Em vias de ser complementamente regulamentado,[745] o Fundo Ibas ofereceria, no entanto, uma opção operacional para a trilateralização, sobretudo para os programas de CT orientados para ações contra a fome e a pobreza. Sob essa rubrica, entraria uma ampla gama de atividades, dentre as quais todas as ações na área agrícola e programas sociais, como os de eletrificação rural e segurança alimentar, além de programas de luta contra a AIDS. O Fundo foi concebido para receber recursos de terceiras fontes, a serem aplicadas em programas de combate à fome e à pobreza, mediante o desenvolvimento de programas de cooperação Sul-Sul.

---

[744] A cooperação Brasil-Japão e terceiros países está regulamentada por documento assinado pelos dois países em 2000. Tem como áreas prioriárias educação, agricultura e saúde e está orientada essencialmente para os Palop.

[745] A Junta Diretora do Fundo, que se reúne trimestralmente em Nova York, estava, no final de 2006, completando o processo de análise dos documentos relativos à apresentação de projetos e gestão do Fundo, com base em procedimentos seguidos pelo PNUD, mas revistos à luz da orientação de simplificação dos procedimentos destinados à promoção das ações de cooperação Sul-Sul.

Assim, seria possível afirmar que, no período 2003-2006, foi instituído um mecanismo que viabilizaria a expansão da CT brasileira, em particular a cooperação orientada para área considerada prioritária, que viria a ser exatamente a luta contra a exclusão social. Foram, portanto, criadas condições operacionais para inaugurar uma nova fase na CT brasileira, com recursos provenientes de terceiros países e de fontes financiadoras que, reiteradamente, anunciaram a disposição de associar-se ao Brasil no desenvolvimento de projetos de cooperação para o desenvolvimento na África. Na verdade, o mesmo valeria para projetos na América Latina, como já ocorre com a aplicação de recursos do Fundo Ibas em projeto em execuação no Haiti.

Registre-se, igualmente, a participação da Embrapa entre os principais parceiros nacionais na implementação de atividades de CT na África. Para coroar o envolvimento de cerca de duas décadas dessa instituição com o continente africano, a Embrapa inaugurou, em novembro de 2006, o seu primeiro escritório no exterior, mais propriamente em Gana, com o objetivo de facilitar a atividade da empresa em países africanos. Essa atividade prevê o desenvolvimento de projetos agrícolas na África, treinamento de recursos humanos, apoio à área de pesquisa e desenvolvimento em instituições congêneres africanas e, ainda, a realização de pesquisas de interesse para o Brasil, dada a riqueza do material genético que se encontra em solo africano. A Embrapa previu financiamento de um ano para as atividades do escritório, pois, após esse período, é expectativa da empresa que os serviços que vier a prestar irão pagar o funcionamento do novo escritório.[746] Ou seja, o projeto da Embrapa não é oferecer CT a título gratuito, mas vender seus serviços de assistência técnica, pois, segundo os técnicos da empresa, haveria amplo mercado para esses serviços no continente africano.

O exemplo da Embrapa corrobora a determinação de assegurar às relações com a África a certeza do benefício mútuo e da promoção dos interesses nacionais. Após cerca de vinte anos como integrante de missões a países africanos ou como anfitriã de missões africanas, e como instituição responsável pelo desenvolvimento de alguns projetos na África, a Embrapa entendeu ser benéfico ao desenvolvimento da empresa expandir suas atividades para o continente africano, o que, em princí-

746 Fonte Embrapa, Coordenadoria de Cooperação Internacional, em novembro de 2006.

pio, permite antever o aumento significativo da capacidade de resposta brasileira àquele que é o principal item da demanda de cooperação ao governo brasileiro.

Diametralmente oposta tem sido a posição do Ministério da Saúde, com a exceção já registrada do PN DST/AIDS. No que diz respeito à área de competências desse ministério, em particular o combate à malária, que representa a principal causa de mortes no continente africano e, para muitos, flagelo ainda mais grave do que a AIDS, não há registro, no período 2003-2006, de projetos executados ou em execução, além daqueles anteriormente referidos no campo da AIDS. Ao final de 2006, estavam em processo de negociação quatro projetos para apoio ao fortalecimento dos sistemas nacionais de saúde, em Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau e Moçambique, com valor total orçado de US$ 830.000,00. Estariam também em discussão programas na área de prevenção e controle da malária, em Angola, no Cameroun, em Moçambique, na Nigéria e no Quênia. Haveria mais um projeto, no Zimbábue, para apoio à implantação de bancos de leite humano.

A contabilidade pormenorizada dos programas na área de saúde permite refletir sobre o compromisso dos agentes públicos brasileiros de promover a CT com os países africanos, quando, do lado brasileiro, há inegável competência técnica e, do lado africano, grande necessidade de apoio e de intervenções mais objetivas e concretas. Escapa aos objetivos deste estudo explicar ou justificar os dados indicados. Não obstante, tendo em conta sua natureza também normativa, caberia apenas sugerir que, perante a lenta resposta dos agentes da área de saúde para iniciarem um trabalho consistente de cooperação com a África, uma alternativa seria reconhecer a incapacidade brasileira de responder às demandas africanas na área de saúde, em razão dos próprios desafios internos do País. Em caso dessa hipótese não ser verdadeira, seria então apropriado realizar um trabalho mais intenso de sensibilização dos parceiros da área de saúde no tocante à importância da contribuição que podem prestar à implementação da política africana do Brasil.

Esse trabalho poderia desenvolver-se, por exemplo, em torno da cooperação brasileira para implantação de programas de detecção precoce e tratamento da anemia falciforme. Na África, os índices de mortalidade pela doença chegariam a alcançar a taxa de 80% em crianças de até cinco anos, enquanto no Brasil foram drasticamente reduzidos, inclusive

em resposta a ampla mobilização da comunidade negra brasileira junto às autoridades de saúde do país.[747] A cooperação com a África nesse área poderia, portanto, incorporar a participação privilegiada dessa comunidade na parceria com os órgãos governamentais.

Ainda a propósito do eixo da CT bilateral, é imperioso registrar outro importante constrangimento que objetivamente se impôs perante todos os parceiros e agentes brasileiros da área de CT com a África, mas não só. Trata-se da falta de dispositivos legais que autorizassem ou viabilizassem o dispêndio de recursos com ações de CT prestada no exterior.

Da mesma forma que a assistência humanitária, anteriormente mencionada, também a CT carece de regulamentação. Todas as ações de CT que o Brasil vinha realizando, desde anos que antecedem o Governo Lula, eram financiadas com recursos obtidos mediante esquema financeiro negociado com o PNUD, segundo o qual esse Programa repassava ao Governo brasileiro, no caso à ABC, sob o guarda-chuva dos projetos BRA/98/04 e BRA/94/17, os rendimentos de recursos brasileiros entregues ao PNUD para administração de projetos realizados no Brasil.

No início de 2003, o volume de recursos disponíveis para aplicação pela ABC em projetos de CT, na África e em outras áreas consideradas prioritárias, somava cerca de US$ 7,9 milhões, aproximadamente.[748] No final de 2006, esses recursos eram de US$ 16.231.824,45. Do conjunto de recursos dispendidos em CT pelo Brasil no período 2003-2006, da ordem de US$ 13,433 milhões, US$ 3,498 milhões, ou seja, 25,96% aproximadamente, foram gastos com iniciativas realizadas na África.

O montante de recursos disponíveis para a CT tende a ser decrescente, em razão da diminuição dos montantes entregues pelo governo brasileiro ao PNUD para execução de projetos no país. Mesmo assim, o principal obstáculo à execução de projetos na África não seria, em princípio, a ausência de recursos, como revela o saldo de recursos disponíveis.

---

[747] Técnica brasileira responsável pela implementação das diretrizes da Política de Atenção Integral às Pessoas com Doenças Falciformes no Brasil compareceu ao III Congresso Científico Internacional sobre a Drepanocitose (anemia falciforme), realizado em Dacar, e indicou que o Brasil poderia realizar programas de cooperação bilateral com os países africanos na área da detecção precoce e tratamento da anemia falciforme.

[748] Este é o valor do saldo financeiro, ou seja, valores efetivamente recebidos menos pagamentos efetivados, referente aos projetos BRA/94/17 e BRA/98/04, que foram, ao longo do período 2003-2006, substituídos, respectivamente, pelos projetos BRA/04/44 e BRA/04/43.

Faltou ao governo brasileiro, ou mais propriamente à sua diplomacia, instrumento essencial para desincumbir-se satisfatoriamente da tarefa de pagamento daquilo que se anunciou como uma dívida moral com a África. No período 2003-2006, não houve progressos na superação desse problema central na agenda da cooperação Brasil-África, a despeito dos diagnósticos dos agentes brasileiros coincidirem no tocante à sua urgência.

Assim como faltava arcabouço jurídico, faltou também, ou consequentemente, o endosso da sociedade brasileira a um maior engajamento do país em ações de cooperação internacional. A ausência de debate interno sobre a matéria inibe a propaganda ou divulgação dos esforços de cooperação internacional realizados por instituições públicas e órgãos governamentais e acaba por provocar um evidente desestímulo entre potenciais parceiros internos. Algumas das parcerias mais bem-sucedidas em ações de cooperação internacional, observa-se, estiveram associadas a algum tipo de voluntarismo e a agendas pessoais. Como exemplos, poderiam ser citados os projetos do bolsa-escola, depois batizado de bolsa-família, em países africanos, sobretudo nos Palop, diretamente associados à iniciativa do ex-Governador, ex-Ministro e Senador Cristovam Buarque; os programas de alfabetização de adultos, conduzidos pelo Alfabetização Solidária – ONG orientada exclusivamente para a implantação desses programas, no Brasil, mas sobretudo no exterior; e, em posição destacada, o programa de cooperação na área de DST-AIDS.

Para alterar esse quadro, além do debate interno acerca dos limites da generosidade brasileira com relação a terceiros países e da tentativa de aprovação de legislação compatível, seria prioritário assegurar a regulamentação das atividades de CT, de modo a permitir, por exemplo, a inclusão de rubricas dedicadas à execução de programas de CT nos orçamentos de praticamente todos os ministérios ou ainda de órgãos da administração pública. Como no caso da assistência humanitária, o endosso do Congresso Nacional à legislação específica sobre a matéria responderia, ao menos formalmente, pela necessidade de apoio da população às ações do Poder Executivo relativas à expansão dos programas brasileiros de cooperação técnica, como é a expectativa dos parceiros africanos do Brasil e, também, de muitos segmentos da sociedade brasileira favoráveis ao estreitamento das relações com a África.

A COOPERAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA

A cooperação internacional em matéria de ciência e tecnologia (C&T) pressupõe a existência de parceiros em condições de compartilhar conhecimento científico e tecnológico e de conjugar esforços na busca de mais conhecimento e/ou de seu aprimoramento. No caso da cooperação entre brasileiros e africanos, o pouco conhecimento recíproco comprometeu, historicamente, o desenvolvimento da cooperação bilateral nesse domínio.[749] As reuniões de Ministros da C&T da CPLP, cujas primeiras edições eram ainda da gestão Fernando Henrique Cardoso, inauguraram um diálogo intergovernamental nessa área e, pela aproximação criada, foram o embrião de uma modesta agenda de cooperação científica e tecnológica com o continente africano, em que, excepcionalmente, a cooperação com a África do Sul já vinha sendo fomentada desde 1996, quando foi assinado o acordo de cooperação na área de C&T.

A partir de 2003, no contexto da prioridade conferida às relações com a África, o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) foi especialmente chamado a associar-se aos esforços de construção de uma agenda prioritária com o continente africano. Criar uma agenda de cooperação na área de C&T com países africanos revelou-se, a princípio, um desafio para os técnicos do setor, entre os quais os do CNPq. Após algumas missões de prospecção e discussões internas, foi criado pelo MCT, aquele que talvez tenha sido o mais importante mecanismo de cooperação com a África inaugurado no período 2003-2006. Trata-se do Programa de Cooperação Temática em matéria de Ciência e Tecnologia (ProÁfrica), concebido no âmbito da Reunião dos Ministros de C&T da CPLP para fomentar a cooperação com os Palop.

Nos termos de seu documento constitutivo, o ProÁfrica tinha por objetivo contribuir para a elevação da capacidade científico-tecnológica dos países africanos, por meio do financiamento da mobilidade de cientistas e pesquisadores que estivessem atuando em áreas selecionadas pelo Brasil e seus parceiros africanos. Como possíveis resultados, aponta, entre outros, a identificação de demandas e oportunidades de cooperação re-

[749] A Nigéria, que tem centros de pesquisa e universidades dedicadas ao estudo e desenvolvimento de projetos na área de energia nuclear, pediu ao Brasil que avaliasse a possibilidade de iniciarem um programa de cooperação nessa matéria, à luz da instalação, em julho de 2006, da Comissão de Energia Atômica da Nigéria.

gional em C&T, o fortalecimento da capacidade de produção de projetos conjuntos de cooperação em condições de, posteriormente, serem submetidos às instâncias nacionais e multilaterais de fomento, e a maior e melhor capacitação de recursos humanos para a C&T das regiões.

O compromisso do ProÁfrica era o de financiar o início dos contatos e as primeiras atividades a serem desenvolvidas por pesquisadores doutores do Brasil com o mínimo de uma contraparte africana, na expectativa de que o apoio financeiro oferecido pelo programa induza parcerias e a criação de linhas de cooperação científica e tecnológica, principalmente nas áreas de ciências humanas e sociais, mas também de recursos hídricos, mineração, petróleo e saúde, com especial enfoque em doenças tropicais, aquacultura e biotecnologia.

A seleção dos projetos a serem financiados pelo ProÁfrica estava a cargo de um Comitê Gestor, composto por cientistas e funcionários do CNPq, Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e MRE (DCTEC). O orçamento do programa, em seu primeiro ano, 2005, foi de R$ 700.000,00, e das 61 propostas de projeto apresentadas, 50 foram submetidas ao comitê gestor, que aprovou 17. Em 2006, o ProÁfrica manteve o orçamento de R$ 700.000,00, que foi acrescido de R$ 400.000,00, para um subprograma destinado exclusivamente às Ciências Sociais, no âmbito da CPLP. Para 2007, foram selecionados 22 projetos no âmbito do ProÁfrica e mais 15 no edital do programa CPLP. O conjunto de projetos ainda dizia respeito exclusivamente aos Palop, mas, a partir de 2008, deveria ser estendido a outros países africanos, em decorrência da crescente demanda dos pesquisadores. O ProÁfrica foi avaliado positivamente por seu comitê gestor e pelo MCT, como instrumento indutor do diálogo e da cooperação entre instituições brasileiras e africanas na área de C&T.

Nos moldes do Prosul, destinado ao fomento da cooperação em C&T com os países da América do Sul, o ProÁfrica foi criado para refletir a prioridade conferida às relações com o continente africano e, em dois anos, mostrou ter conseguido a institucionalização e calendarização que lhe assegurariam condições mais favoráveis para sua consolidação no conjunto de iniciativas de cooperação internacional na área de C&T.

Duas características do ProÁfrica podem servir de exemplo a outros mecanismos a serem eventualmente concebidos, com vistas à implementação da prioridade conferida à África pela política externa brasileira: a primeira diz respeito a seus beneficiários imediatos – o financiamento

é dado a instituições e pesquisadores brasileiros que apresentem interesse em desenvolver parcerias com instituições africanas. A segunda diz respeito à sua institucionalização – o ProÁfrica não é um mecanismo subordinado à administração pública, de quem recebe, todavia, o financiamento para o desenvolvimento de suas atividades, cabendo sua gestão a um comitê gestor independente que, formado por personalidades da área de C&T, de projeção nacional e internacional, comprometidas com os objetivos da cooperação Sul-Sul, divulga e dissemina o conteúdo e os objetivos do programa no próprio meio acadêmico e na comunidade científica. Como ponto frágil, registre-se que o ProÁfrica, assim como o Prosul, não contava ainda com rubrica orçamentária específica e dependia da rubrica geral do orçamento do MCT para cooperação internacional.

Como catalizador das iniciativas inscritas no eixo das relações bilaterais de cooperação científica e tecnológica com a África, o ProÁfrica inovou ao orientar-se para as comunidades científica e acadêmica brasileiras, no entendimento de que deve partir do próprio público brasileiro, no caso os membros dessas comunidades, uma demanda sustentável pelo adensamento das relações com os contrapartes africanos. O ProÁfrica responde claramente aos interesses dos nacionais brasileiros, com benefícios que alcançam também a parte africana. Ele foi apropriado pela sociedade civil, à qual caberá conferir-lhe dinâmica que tenha por fundamento a efetiva demanda da comunidade brasileira de C&T. O que os primeiros dois anos demonstraram é que havia uma demanda real, com sinais de crescimento.

Tal como outros mecanismos a serviço da prioridade africana da política externa brasileira, também o ProÁfrica poderia somar-se às políticas de discriminação positiva concebidas no âmbito da política externa. Uma das possibilidades seria, por exemplo, dispor, no edital anual de lançamento do ProÁfrica, que, no processo de seleção de projetos, aqueles apresentados por afrodescendentes teriam precedência sobre os demais em caso de desempate, ademais de serem avaliados no conjunto de projetos considerados prioritários.

AS RELAÇÕES ETNORRACIAIS

No período 2003-2006, as relações com a África testemunharam o surgimento de um novo eixo de relacionamento bilateral, ao qual se propõe chamar de relações etnorraciais, cuja especificidade repousa na natureza híbrida de seu objeto e na preponderância, entre seus agentes,

das representações do Movimento Negro e dos próprios afrodescendentes, que, também nesse mesmo período, ganharam, pelo menos no nível oficial, uma possível nova identidade como parte da Diáspora africana. Esse novo eixo é fruto da vinculação estabelecida entre política externa para a África e a luta contra o racismo no Brasil, no contexto da política externa do Governo Lula para a África.

As primeiras iniciativas oficiais realizadas no campo das relações etnorraciais foram as visitas que a Ministra Matilde Ribeiro, da Seppir, realizou a Angola, Moçambique e África do Sul, ainda em 2003. Segundo testemunho da própria Ministra, essas visitas foram de reconhecimento e de prospecção de oportunidades de diálogo e de cooperação. Serviram para iniciar o balizamento das áreas de interesse comum, entre as quais não figurava a promoção da igualdade racial, posto ser este um tema que, à exceção da África do Sul, não se entendia pertinente em sociedades que não vivenciavam, ao menos não na escala brasileira, o fenômeno da desigualdade racial e, portanto, não identificavam interesses recíprocos na formulação de uma agenda bilateral de cooperação na área de combate ao racismo e promoção da igualdade racial.[750]

O caso sul-africano revelou-se, no entanto, bastante específico, havendo, de imediato, a identificação de interesses convergentes, tanto por parte de setores oficiais do governo, quanto de entidades da sociedade civil, em particular centros de pesquisa dedicadas ao estudo de questões raciais no Brasil e na África do Sul.[751] O objeto das relações etnorraciais

---

[750] Não obstante, no relatório oficial (Relatório Visita da Senhora Ministra Matilde Ribeiro a Angola. África do Sul e Moçambique. 27 de setembro a 5 de outubro de 2003. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Presidência da República. Seppir), em sua conclusão, a Ministra Matilde Ribeiro informa que "nos três países visitados, há possibilidade de avanços nas relações efetivas com o Brasil no que diz respeito à promoção da igualdade racial e seu vínculo com as questões econômicas, sociais e culturais. Especificamente para a população negra brasileira, esta aproximação significa um grande passo na promoção da igualdade racial, recuperando sua autoestima, através do conhecimento e reconhecimento de sua história, e na possibilidade de relações realistas com sua identidade, hoje dividida, a ser saudada e que não se extingue nessses primeiros passos".

[751] Segundo relato oficial da visita, a Comissária de Direitos Humanos da África do Sul, Zanke Majodina, ressaltou as semelhanças dos problemas enfrentados pelos dois países na área dos direitos humanos e disse ver boas possibilidades de cooperação na área de promoção da igualdade racial. A Ministra Ribeiro apontou três aspectos importantes para a cooperação: comparação das legislações nacionais; as políticas de ação afirmativa; e as formas de institucionalização dessas políticas. Ainda na África do Sul, na Universidade da África do Sul (UNISA), a Ministra Ribeiro discutiu as perspectivas de uma cooperação que previsse realização de seminários e intercâmbio de pesquisadores sobre esses temas.

com a África do Sul poderia incluir, como identificado nos primeiros contatos oficiais com os interlocutores sul-africanos, a transmissão da experiência aquirida naquele país com a implementação de políticas de combate ao racismo e, em particular, políticas de ação afirmativa, após a inauguração do regime de maioria negra no país. Poderia igualmente prever ações relativas à garantia e à promoção da diversidade em sociedades multiraciais.

Nas visitas que a Ministra Matilde Ribeiro realizou posteriormente a outros países africanos, em particular a Cabo Verde e ao Senegal, novamente percebeu-se que, em vez da promoção da igualdade racial, a agenda bilateral de mútuo interesse e consenso deveria ter por objeto a promoção da inclusão social. Nesse sentido, a agenda que a Seppir e suas instituições parceiras na África começaram a conceber passou a estar orientada, essencialmente, para políticas públicas de desenvolvimento social e econômico, que tivessem como público-alvo beneficiário os segmentos excluídos no Brasil e nos países africanos.

Se, no plano bilateral das relações com a África, a Seppir foi capaz de identificar os possíveis interesses comuns com seus interlocutores africanos, no plano interno, a Seppir encontrou dificuldades em responder às demandas relativas à cooperação com a África. Essas eram originárias especialmente do Movimento Negro, que reconhece, na Seppir, o órgão com competência para estabelecer o diálogo e a parceira desejáveis entre a comunidade negra brasileira, de que ela seria a principal porta-voz oficial, e os países africanos. Conformariam a pauta desse diálogo e parceria os temas da agenda de reivindicações do Movimento Negro, como, por exemplo, o desenvolvimento dos conteúdos para os livros sobre História da África que, por força da Lei n. 10.639, passou a ser obrigatória no currículo das escolas brasileiras; a extroversão dos representantes da Diáspora africana no Brasil no sentido da recuperação dos vínculos com o continente africano; ou, ainda, a implementação, em conjunto com os países africanos, dos compromissos inscritos na Agenda de Durban.

O principal, embora não único, ator brasileiro responsável pelo desenvolvimento do eixo das relações etnorraciais com a África seria, portanto, a comunidade brasileira de afrodescendentes. Todavia, no período 2003-2006, não se chegou a atribuir a esse segmento interno o protagonismo que lhe caberia não só na implementação da prioridade conferida à África pela política externa brasileira mas, sobretudo, na própria

idealização e discussão da agenda que permitiria à política externa para a África servir como instrumento de luta contra o racismo no Brasil. Em outras palavras, a vinculação entre o interno e o externo, que atribuiu características inovadoras à política africana do Governo Lula, deixou de alcançar os objetivos pretendidos, na medida em que não se desenvolveu uma agenda específica capaz de responder plenamente à expectativa de que as relações com a África poderiam ser utilizadas com o intuito de promoverem, no Brasil, a igualdade racial e a luta contra o racismo.

A única possível exceção a esse vazio na implementação de uma agenda de relações etnorraciais entre o Brasil e a África teria sido a realização, em Salvador, Bahia, em julho de 2006, da II CIAD, organizada pelo governo brasileiro em parceria com a UA. Ao oferecer-se para sediar a II CIAD, após a edição inicial realizada no Senegal, em 2004, o Governo brasileiro, por intermédio do MRE, do Ministério da Cultura e da Seppir, parceiros na organização do evento, indicou sua disposição de promover a aproximação entre os intelectuais africanos e os intelectuais negros brasileiros, bem como aqueles oriundos de outras comunidades da Diáspora africana, em particular nas Américas e na Europa.

O empenho do MRE com vistas à realização e sucesso do evento traduziu-se na grande mobilização de recursos humanos e financeiros, sem os quais a II CIAD não teria sido possível. O evento, originalmente concebido como um encontro de intelectuais, acabou incorporando uma agenda oficial, à qual o MRE, na qualidade de coordenador pela parte brasileira do evento, conferiu especial atenção, por propiciar a oportunidade para a presença de Chefes de Estado e de Governo e outras altas autoridades africanas no Brasil.

A II CIAD permitiu, também, a exposição da comunidade negra brasileira a alguns dos temas que compõem a agenda da Diáspora africana, como o seu papel na construção do mundo moderno. De fato, a II CIAD acabou, no entanto, orientada essencialmente para a discussão de temas domésticos, como a questão das cotas para negros nas universidades brasileiras; ou ainda, o combate ao racismo; e, também, a herança cultural africana no Brasil. Em nenhuma das plenárias ou mesas de discussão incluídas no programa da Conferência foi discutido, por exemplo, o papel das relações com a África na promoção da igualdade racial no Brasil ou, de modo mais genérico, o papel da Diáspora africana nas

relações com a África.[752] Este último tema, em particular, tem ganhado importância no contexto dos debates na UA acerca da possibilidade de criação de uma sexta região – exatamente a diáspora africana, além das cinco já existentes, para ter assento nas deliberações daquele organismo regional.

Escapa ao propósito deste estudo aprofundar a análise acerca da participação da comunidade negra brasileira na formulação e implementação da política externa brasileira, em particular da política africana do País, sobretudo porque tal participação ainda é muito incipiente e se dá essencialmente pelo diálogo entre o MRE e a Seppir e a Fundação Cultural Palmares. Não obstante, ao sugerir a possibilidade de atribuição de natureza específica a uma parte das relações Brasil-África, que corresponderia ao eixo das relações etnorraciais, o que se busca é demonstrar que a implementação da política africana do Brasil, com sua inédita vinculação entre o interno e o externo, recomendaria a singularização da questão racial brasileira como variável interveniente na política para a África, não apenas pelo que representa a história do negro e do africano na formação do Brasil, mas, sobretudo, como item da agenda contemporânea nacional, que tem impacto sobre as relações com a África.

Essa agenda nacional contemporânea referente à questão racial é híbrida e interdisciplinar, na medida em que envolve temas econômicos, de desenvolvimento, culturais e políticos afetos à população negra. Da mesma forma, a agenda das relações etnorraciais do Brasil com a África deveria refletir idênticas características.

Entre 2003-2006, o MRE ocupou-se da questão racial brasileira no âmbito das competências da área de direitos humanos, atribuindo-lhe tratamento próprio de tema multilateral, de incidência global ou regional, ou ainda no âmbito do Departamento Cultural, a quem coube, por exemplo, a representação do Itamaraty no comitê organizador da CIAD. Faltaria identificar, no Itamaraty, unidade com competências compatíveis com a interdisciplinariedade da agenda das relações etnorraciais

[752] Entre os papéis que a Diáspora africana tem desempenhado nas relações com a África estão o de financiar o desenvolvimento africano, via remessa financeiras; o de prover recursos humanos, mediante o retorno especialmente da comunidade acadêmica e dos quadros superiores que emigraram e atuam no exterior; o de fomentar e financiar grupos políticos de oposição e movimentos rebeldes que atuam em conflitos civis; ou, ainda, o de contribuir para a promoção de temas da agenda democrática e de direitos humanos.

com a África. A essa unidade caberia secundar a Seppir na promoção do diálogo com os parceiros africanos sobre temas afetos à inclusão social, mas, essencialmente, na elaboração de uma agenda diplomática que assegure o aporte africano aos esforços nacionais de luta contra o racismo, sugerindo, por exemplo, maior participação de Chefes de Estado e de Governo africanos em eventos, no Brasil, que sirvam à promoção dos interesses da comunidade negra brasileira, ou ainda redesenhando, como possível e onde cabível, o conjunto das relações com a África à luz da importância, para a sociedade brasileira, da desconstrução de mitos e preconceitos sobre a África e os africanos, no contexto das reflexões sobre a identidade brasileira.

***

Os eixos bilaterais enunciados anteriormente não cobrem o conjunto das relações bilaterais Brasil-África. Não obstante, são aqueles que, em maior ou menor grau, se revelaram mais expressivos em termos de resultados e desafios, e aos quais a diplomacia brasileira procurou imprimir mais dinamismo, exatamente à luz dos pilares apresentados como elementos de sustentação da política africana do Brasil.

8

Apresentação e Análise dos Eixos Multilaterais

No capítulo 5, propôs-se que fossem divididos os pilares de sustentação da política externa do Brasil para a África em valores, justificativas, premissas, objetivo comum e metodologias. Entre as justificativas, a que se chamou de externa foi enunciada como "*a percepção de uma necessidade estratégica de aproximação ao continente africano*", que tinha como objetivo comum "*estender a todos os cidadãos do Brasil e da África os benefícios da cidadania plena*" e, como uma de duas metodologias possíveis - aquela relativa ao domínio multilateral - "*o fortalecimento da capacidade de articulação conjunta nos organismos internacionais e a valorização do multilateralismo, para a constituição de uma nova aliança mundial que sirva à luta contra a exclusão social*".

Esses pilares foram identificados nos discursos presidenciais, em que se multiplicaram as referências ao contexto multilateral e à reforma de suas principais instituições, bem como à relevância da parceria com os países africanos, com vistas a assegurar resultados favoráveis ao conjunto dos PEDs, em particular, no tocante à luta contra a exclusão social. São eles que devem assegurar coerência, senão a própria sustentação ao desenvolvimento dos eixos multilaterais das relações Brasil-África, de sorte que a aproximação à África, ou mais propriamente, o estreitamento do diálogo com os parceiros africanos no plano multilateral mantenha-se sempre associado ao propósito de reforço do multilateralismo e de formação de novas alianças, que rejeitem a reedição de modelos reprodutores da exclusão social, quer no ambiente brasileiro, quer africano, ou mesmo global.

No período 2003-2006, na mesma proporção em que os temas multilaterais, em particular as negociações da Rodada de Doha e a reforma das Nações Unidas, ganharam densidade na agenda diplomática brasileira, também os eixos multilaterais correspondentes das relações Brasil-África assumiram perfil mais elevado. Desenvolvê-los a contento, ou seja, de modo a refletir, também no plano multilateral, a prioridade conferida às relações com o continente africano e, ademais, a convergência de valores e objetivos, eventualmente até mesmo interesses, entre o Brasil e os países africanos, revelou-se um desafio para os agentes diplomáticos brasileiros.

Conforme digam respeito à agenda econômico-comercial ou política, os eixos multilaterais serão a seguir apresentados como eixos multilaterais econômicos e eixos multilaterais políticos. A fim de contornar a amplitude da agenda multilateral - e, ao mesmo tempo, preservar o propósito deste estudo de oferecer uma visão de conjunto das relações Brasil-África, no período 2003-2006, sem, todavia, comprometer seus contornos mais expressivos -, o tratamento dos eixos multilaterais econômicos ficará circunscrito às negociações, no âmbito da OMC e das Nações Unidas, com vistas à conclusão da Rodada de Doha e à criação de mecanismos financeiros inovadores, respectivamente. No caso dos eixos multilaterais políticos, as referências estarão limitadas à questão da reforma do CSNU, que, desde meados de 2004, concentrava a atenção e os esforços da diplomacia brasileira no plano político multilateral, ainda que sem prejuízo da participação brasileira em debates acerca de outros temas da reforma das Nações Unidas, como a criação do Conselho de Direitos Humanos e da Comissão para a Consolidação da Paz, nos quais se buscou, sempre que possível, a composição de posições com as delegações dos países africanos.

Essa é, inegavelmente, uma opção restritiva de temas que se desenvolveram, no período 2003-2006, sobre os eixos multilaterais das relações Brasil-África. No entanto, a inexpressividade quantitativa é inversamente proporcional à relevância substantiva desses temas na agenda multilateral, em que o Brasil ficou exposto, talvez até mesmo de forma involuntária, a uma inevitável interação privilegiada com os países africanos. A agenda multilateral desse período acabou impondo-se à diplomacia brasileira, com um forte componente africano, tanto nos temas

da área econômica, quanto política, e, a despeito da complexidade dessa agenda, seria arriscado procurar desassociá-la da agenda bilateral. O inverso também é verdadeiro. Nesse sentido, a apreciação dos eixos multilaterais das relações Brasil-África é particularmente relevante para a avaliação do equilíbrio que a diplomacia do Governo Lula conseguiu, ou não, assegurar a essa estrutura de pilares e eixos que conforma as relações Brasil-África.

Convém, no entanto, sublinhar que a opção por esse pequeno conjunto de temas multilaterais reflete, também, os testemunhos de funcionários diplomáticos, que não identificaram, em suas respectivas áreas de competência, outras gestões e negociações que envolvessem essencialmente brasileiros e africanos, ou ainda, que apontassem para uma nova rotina de concertação político-diplomática em foros multilaterais, decorrente da prioridade atribuída às relações com a África. Nesses foros, disseram, os grupos de que o Brasil participa, no caso o Grupo Latino-Americano e do Caribe (Grulac), Grupo do Rio e o G-77+China, a depender do assunto, formam a dinâmica das negociações multilaterais e, em certa medida, inibem parcerias em novos formatos.

A tradição dos blocos não impediu, todavia, a diplomacia brasileira de oferecer, vez por outra, apoio às posições do Grupo Africano, como nos casos das abstenções em votações de moções de não ação apresentadas por países africanos diante das propostas de análise da situação de direitos humanos em países como Zimbábue e Sudão, em 2004 e 2005, respectivamente.[753]

Mesmo no âmbito do CSNU, em que o Brasil teve um assento não permanente no biênio 2004-2005, as boas relações e o diálogo constante entre as delegações brasileira e africanas[754] seguiram o padrão de biênios

---

[753] Poderia também ser registrada a evolução das relações do Brasil com os países africanos em outros foros econômicos multilaterais, por exemplo, os organismos financeiros internacionais, em que os representantes brasileiros foram orientados para defender as posições de países africanos, como no caso de Cabo Verde e das negociações, que as autoridades daquele país queriam retardar, para sua eventual requalificação não mais como país participante da categoria dos países menos desenvolvidos, mas já como país de desenvolvimento médio.

[754] Em 2004, além do Brasil, também tinham assento não permanente no CSNU as delegações de Angola, Argélia e Benin. Em 2005, Angola foi substituída pela Tanzânia, mantendo-se os outros dois membros.

anteriores.[755] Como tradicionalmente o faziam, brasileiros e africanos buscaram manter alguma forma de coordenação, inclusive em temas africanos que, a despeito de não serem, em geral, os mais importantes na agenda do órgão, compõem, ainda assim, grande parte dos itens sob exame.[756] Entre esses temas, destacou-se o acompanhamento, pelo Brasil, da situação na Guiné-Bissau, que se estendeu, além do CSNU, também para o Grupo Consultivo *Ad Hoc* do Conselho Econômico e Social (Ecosoc) para a Guiné-Bissau.[757]

Foram, portanto, as novidades da agenda internacional, ou seja, o ambiente pós-Cancún, nas negociações da Rodada de Doha, e o impulso reformador nas Nações Unidas, com a publicação pelo então Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU), Kofi Annan, em março de 2005, de seu relatório *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*,[758] que se revelaram propícias a uma renovada aproximação com os africanos no plano multilateral, desta feita no contexto da política externa do Governo Lula, que atribuíra prioridade às relações com a África e delineara seu perfil.

Nesse sentido, a propósito de cada um desses novos eixos multilaterais, todos associados a processos de reforma, o mais importante é identificar, da perspectiva das relações Brasil-África, a eventual contribuição de sua dinâmica para o equilíbrio e aprofundamento do conjunto dessas relações.

---

755 O Brasil já ocupara assento não permanente no CSNU nos biênios de 46-47, 51-52, 54-55, 63-64, 67-68, 88-89, 93-94 e 98-99.

756 O documento S/2006/10, de 1/3/2006, que contém o resumo da declaração do Secretário Geral com os itens na pauta do Conselho de Segurança em dezembro de 2005, indica, de um total de 124 temas, 35 que estão diretamente associados ao continente africano e a ameaças à paz e à segurança na África. O documento A/61/2 registra, por sua vez, que, entre os 44 temas efetivamente tratados em reuniões do Conselho de Segurança entre julho de 2005 e junho de 2006, 16 eram relativos a países e regiões da África. Esse número não reflete, todavia, a quantidade de reuniões dedicadas a temas africanos, entre os quais Sudão e RDC, que se realizam em bases até mesmos mensais.

757 O Grupo Consultivo Ad Hoc do Ecosoc para a Guiné-Bissau foi criado em novembro de 2002 e, desde então, seu mandato vem sendo renovado anualmente, com especial empenho do Brasil, entre outros países, no sentido de assegurar essa renovação. O mandato dispõe que o Grupo deverá empenhar-se em promover as condições de recuperação socioeconômica naquele país, de modo a evitar a retomada de conflitos.

758 Doc. A/59/2005.

EIXOS MULTILATERAIS ECONÔMICOS

Escapa aos objetivos deste estudo analisar ou mesmo apontar o passo das negociações relativas à Rodada de Desenvolvimento de Doha. Interessa exclusivamente reconhecer e avaliar a natureza da aproximação entre o Brasil e os países africanos no contexto dessas negociações, além de registrar os momentos em que essa aproximação ficou nitidamente configurada, bem como eventuais resultados, já perceptíveis, decorrentes de tal aproximação.

O primeiro ano do Governo Lula coincidiu, em 2003, com o momento em que as negociações da Rodada de Doha ganharam nova dinâmica no período preparatório e após a V Reunião Ministerial da OMC, em Cancún, que marcou o momento de constituição do G-20 e do qual viriam a fazer parte 5 países africanos – África do Sul, Egito, Nigéria, Tanzânia e Zimbábue. Conforme sua constituição original, em 20 de agosto de 2003, apenas a África do Sul integrava o Grupo. Os outros quatro países africanos aderiram à iniciativa logo em seguida, por ocasião das negociações em Cancún, e já estiveram presentes, com seus respectivos Ministros, na Reunião Ministerial do G-20 realizada em dezembro de 2003, em Brasília. Em novembro de 2003, o Brasil fez gestões junto aos Governos do Senegal e do Quênia para que se juntassem ao G-20, mas ambos declinaram do convite, alegando, essencialmente, compromissos com o diálogo no âmbito regional.

A nascente concertação, desde o início de 2003, entre Índia, Brasil e África do Sul, depois institucionalizada, em setembro do mesmo ano, como Fórum Ibas, somada aos contatos informais, em Genebra, entre os mesmos três parceiros e mais China e Argentina, em torno das discussões sobre a Rodada de Doha, estariam na gênese da constituição do G-20. Sempre sob coordenação brasileira, o grupo, que se autorreconheceu como o "agrupamento informal de países que compartem a percepção de ser a agricultura o ponto central da Agenda do Desenvolvimento de Doha",[759] constituiu-se, portanto, a partir da percepção de convergências entre o Brasil e ao menos um parceiro africano.

Quando o Presidente Lula foi à África pela primeira vez, em novembro de 2003, e explicitou, entre as justificativas de aproximação à África, a

[759] Nota à Imprensa n. 361, de 02/09/2003, publicada pela Assessoria de Imprensa do Gabinete do MRE, intitulada Comunicado do G-20.

necessidade de criação de uma parceria global pela superação da pobreza, a materializar-se sobretudo via negociações no âmbito da OMC, já havia sido inaugurada, portanto, uma nova fase nas negociações da Rodada de Doha, e a parceria com alguns poucos países africanos já havia sido selada. Faltava, no entanto, agregar maior apoio continental ao G-20 e superar constrangimentos a uma ampla aliança com os africanos, a qual viria a se materializar pública e formalmente em dezembro de 2005, quando foi emitido o primeiro Comunicado Conjunto subscrito pelo G-20 e pelo GA, ademais do G-33, do grupo dos países ACP, do grupo dos Países de Menor Desenvolvimento Relativo (PMDRs) e das Pequenas Economias Vulneráveis (PEV). Com ampla representação africana em cada um deles, esses grupos estavam organizados em função das negociações sobre a reforma do sistema multilateral de comércio, em particular do comércio de produtos agrícolas, e, mesmo com interesses particulares a, por vezes, distinguí-los, eles congregavam o conjunto dos PEDs.

Os PMDRs, por exemplo, apresentavam postura defensiva, contrária à liberalização do comércio e em favor da manutenção do regime de preferências que assegurasse acesso privilegiado dos bens produzidos por esse conjunto de países aos principais mercados mundiais, em particular na Europa. Dentre os africanos, e como coordenador do Grupo, destacavam-se as Ilhas Maurício, importante exportador de açúcar, que reclamava prejuízos em decorrência da vitória brasileira no painel da OMC sobre o regime açucareiro das Comunidades Europeias, em 2004. O G-33 reunia PEDs que advogavam condições excepcionais para o comércio de alguns produtos agrícolas especiais e, também, mecanismos de salvaguardas especiais para esse conjunto de países. Os PEVs, por sua vez, pleiteavam igualmente condições mais favoráveis para o comércio de seus produtos. Em um outro formato, parte dos PEDs, mais propriamente o GA, mais os ACPs e os PMDRs, também apresentava-se como G-90, grupo de países detentor de uma plataforma mais ampla, que enfatizava a centralidade da questão agrícola para seus membros e o compromisso da Rodada de Doha com a promoção do desenvolvimento.

A ampla aliança entre o G-20 e outros grupos de PEDs foi posteriormente reafirmada e alargada, em momento crucial das negociações, em 1 de julho de 2006, em data, portanto, já próxima do prazo previsto para a conclusão da Rodada. Além do G-20, G-33, ACPs, PMDRs, GA e EPVs, também subscreveram o segundo Comunicado Conjunto, em 1 de

julho de 2006, aqueles grupos conhecidos pelas siglas Nama-11[760] e C-4, e o grupo de países da Comunidade dos Estados do Caribe (Caricom). Desses, tem particular importância o grupo da Iniciativa do Algodão (C-4), composta por Benin,[761] Mali, Chade e Burquina Faso, cujos membros, todos africanos, defendiam o fim dos subsídios ao algodão e o pagamento de indenizações enquanto perdurassem esses subsídios. Formado por países cujas economias são largamente dependentes da cotonicultura, e na sequência da vitória que o Brasil alcançou no Painel da OMC contra os subsídios pagos aos produtores norte-americanos de algodão, o Grupo acabou por assegurar tanto para o tema do algodão, quanto para a própria Iniciativa, elevada projeção no contexto da Rodada. O Nama-11, do qual o Brasil também é parte, reunia grupo de países com interesses defensivos nas negociações sobre produtos não agrícolas.

Em 2006, o fortalecimento da aliança em torno do G-20 permitiu a consolidação de uma posição negociadora do conjunto de PEDs, envolvendo temas de interesse não necessariamente comum, mas compatíveis e convergentes, passíveis, ademais, de produzir compromissos e apoios recíprocos.

Antes, porém, da convergência em torno do Comunicado Conjunto de dezembro de 2005, o Brasil, em nome do G-20, já vinha construindo as pontes de diálogo e aproximação com os demais PEDs, e africanos, em particular. Nesse esforço de convencimento e aproximação com os países africanos, esteve pessoalmente empenhado o Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Embaixador Celso Amorim, que realizou algumas viagens à África, como integrante das missões presidencias, mas também chefiando delegações ministeriais. Outras duas viagens ao continente ocorreram em julho de 2004 e em novembro de 2005, quando, a convite dos organizadores, o Chanceler compareceu, respectivamente, à Reunião do G-90, nas Ilhas Maurício, e à Conferência Ministerial da UA sobre Negociações na OMC, em Arusha, na Tanzânia, para, na qualidade de principal negociador brasileiro e coordenador do G-20, apresentar a posição do grupo e sua apreciação acerca do estádio das negociações da Rodada, bem como para defender a formação de uma frente comum.

[760] A sigla Nama vem das iniciais, em inglês, para Non-Agricultural Market Access ou Acesso ao Mercado de Não Agrícolas.

[761] O Benin, inicialmente coordenador do C-4, passou, em 2006, a coordenar também o GA.

O Chanceler já havia comparecido, em junho de 2004, a outra reunião do G-90, desta vez em Georgetown, Guiana, quando também falara aos membros do grupo.

Em Arusha, o Ministro Celso Amorim reuniu separadamente seus homólogos da África do Sul, Zâmbia, Gana, Tanzânia e Angola, além de representantes da Nigéria, Egito, Moçambique e da UA, para sublinhar pontos relevantes da posição brasileira e do G-20, como a importância atribuída à dimensão de desenvolvimento nas negociações de Doha e a indicação dos benefícios para todos os PEDs, e não apenas para o G-20, em decorrência da eliminação dos subsídios agrícolas.

Sempre com a mesma agenda, o Ministro ainda manteve reuniões com o Chanceler e o Ministro do Comércio Exterior egípcios, no Cairo, em maio de 2004, e esteve em Mombaça, no Quênia, em março de 2005, para a Miniministerial da OMC. Particularmente em Genebra e à margem de reuniões internacionais, como a XI UNCTAD, que teve lugar em São Paulo, em setembro de 2004, o Chanceler multiplicou os contatos com autoridades africanas.

Ainda como parte desse esforço de aproximação e diálogo, os coordenadores de distintos grupos de PEDs foram convidados a participar das reuniões do G-20, especialmente aquelas realizadas em Genebra. A primeira reunião formal, de coordenação, teve lugar naquela cidade, em outubro de 2004, entre o G-20, o GA e o G-33, quando foi reiterado o interesse destes dois últimos grupos em coordenar posições com o G-20, para as negociações do capítulo agrícola, e em manter aquele mecanismo de coordenação, em nível de coordenadores. Nessa reunião, o Egito, porta-voz do GA, manifestou apreço pela posição do G-20 no Comitê de Agricultura, em particular a defesa do paralelismo dos temas em discussão, a fim de assegurar avanços equilibrados. Disse também que o GA favorecia a expansão da coordenação com o G-20 no tocante aos temas não agrícolas (Nama).

Pela parte africana, a Declaração do Cairo, emitida, em novembro de 2003, ao final da reunião de Ministros do Comércio da África, já admitia a convergência de muitas posições defendidas pelos africanos e pelo G-20, reconhecendo, a este último, legitimidade para apresentar-se como advogado das causas dos países africanos para as questões afetas à agricultura. O G-20 tomou nota da Declaração do Cairo, reagiu

favoravelmente e, em seu comunicado emitido logo a seguir, em 12 de dezembro de 2003, ressaltou seu caráter inclusivo, capaz de congregar africanos, americanos e asiáticos.

Posteriormente, em maio de 2004, o documento final da II Reunião dos Ministros do Comércio do GA, realizada na cidade de Kigali, em Ruanda, reiterou a convergência de interesses com o G-20. Mais uma vez, a reação do G-20 foi imediata e, reunidos em São Paulo, em junho de 2004, à margem da XI UNCTAD, seus membros formalizaram, em comunicado à imprensa, sua disposição de coordenar-se mais profundamente com o GA e reafirmaram, em particular, "sua solidariedade com os países da África Central e Ocidental produtores de algodão e clamaram por uma solução, com urgência, para o problema".[762]

No cerne desse processo de aproximação com os países africanos, estiveram as posições defendidas pelo G-20. Em agosto de 2003, essa posição, referente apenas a produtos agrícolas, prescrevia, em termos gerais, as propostas dos grandes produtores e exportadores desses produtos, ou seja, redução de medidas de apoio interno distorcivas, como, por exemplo, créditos à exportação; completa eliminação de subsídios agrícolas; e amplo acesso aos mercados, mediante redução de tarifas. Ela também já incorporava disposições de tratamento especial e diferenciado para os PEDs e condições mais favoráveis para os PMDRs, além de defender atenção específica para a questão da erosão de preferências e para a situação dos países de recente acesso à OMC.[763]

De 2003 a 2006, essa posição evoluiu no sentido de endossar e incorporar, em suas propostas apresentadas para negociação, as plataformas dos demais grupos de PEDs. Os comunicados conjuntos de 16 de dezembro de 2005 e de 1 de julho de 2006 refletem essa convergência ao definir as bases da posição comum, entre as quais figuram, além de questões já identificadas anteriormente, relativas às negociações agrícolas, posições de princípio acerca de acesso a mercados de produtos não agrícolas.

Ainda no contexto da aproximação aos africanos, convém mencionar o documento divulgado pelos Chefes de Estado e/ou Governo da Áfri-

---

762 Nota à Imprensa n. 240, de 12/06/2004, publicada pela Assessoria de Imprensa do Gabinete do MRE, intitulada Comunicado Ministerial do G-20.

763 Nota à Imprensa n. 339, de 20/08/2003, publicada pela Assessoria de Imprensa do Gabinete do MRE, intitulada Proposta Conjunta de um Grupo de PEDs sobre Agricultura.

ca do Sul, Brasil, China, Índia, México e República do Congo, este último na qualidade de Presidente da UA, em São Petersburgo, em 16 de julho de 2006, por ocasião da reunião com seus homólogos do G-8. Nele, foram reafirmadas as posições dos PEDs nas negociações da Rodada de Doha, e conclamaram-se os líderes mundiais a participarem diretamente das negociações, com vistas a retirá-las do impasse em que se encontravam.

A suspensão das negociações da Rodada de Doha, em julho de 2006, não comprometeu, todavia, a aliança que se conseguiu criar entre os PEDs, dentre os quais o Brasil e os países africanos. Ao contrário, após reunirem-se em São Paulo, em 9 de setembro de 2006, para reavaliar a situação e discutir estratégias para a retomada das negociações, os membros do G-20, mais os coordenadores do G-33, dos ACPs, dos PMDRs, do GA, dos EPVs, do C-4 e do Nama-11, emitiram um comunicado à imprensa,[764] em que, além de lamentarem a suspensão das negociações, reconheceram o risco que essa suspensão representaria para o próprio sistema multilateral do comércio e reiteraram as posições negociadoras que vinham defendendo.

Ao longo desse processo de construção de uma agenda comum em torno das negociações de Doha, a aproximação entre o Brasil e os PEDs, e os africanos, em particular, ensejou, muito frequentemente, a reafirmação dos pilares de sustentação da política externa do Brasil para a África e da natureza dessa aproximação, orientada para a luta contra a exclusão em âmbito global. Em seu discurso em Cancún,[765] em 11 de setembro de 2003, o Ministro Celso Amorim insistiu, por exemplo, na importância do tema agrícola para a Rodada de Doha, com base no argumento de que "nenhuma das outras questõs destas negociações produzirá impacto remotamente comparável com aquele que a reforma na agricultura pode ter na redução da pobreza e na promoção do desenvolvimento". Também lembrou que o comércio e a liberalização comercial deveriam ser instrumentos de mudança social. Em Genebra, por ocasião da sessão do Comitê de Negociações Comercias da OMC, em 24 de julho de 2006, o Chanceler voltou a lembrar que a "Agenda de Doha não está limitada a negociações comerciais. Ela engloba questões como a luta contra a fome

---

[764] Nota n. 554, de 09/09/2006, emitida pela Assessoria de Imprensa do Gabinete do MRE.

[765] Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na V Reunião Ministerial da OMC. Nota n. 378, de 11/09/2003, emitida pela Assessoria de Imprensa do Gabinete do MRE.

e a pobreza, governança política, segurança e desenvolvimento econômico, com justiça social".[766]

Os africanos, por sua vez, coincidiram na formação de uma aliança com o G-20, a despeito das tentativas, desde Cancún, por parte dos países desenvolvidos, destinadas a aliciar alguns dos PMDRs e romper a base consensual que se formou em torno da importância do tema do desenvolvimento, como principal aspecto da Rodada de Doha, e da centralidade da questão agrícola. Optaram pela convergência em torno de valores e objetivos que o Brasil e o G-20 conseguiram promover, mesmo em detrimento de interesses circunstanciais, como, por exemplo, a manutenção de regimes de preferência para os PMDRs, ou, ainda, a oferta de acordos especiais para os ACPs.

O Brasil e o G-20, desde Cancún, insistiram em sublinhar a vinculação entre as negociações sobre agricultura e as perspectivas efetivas de desenvolvimento para a África, decorrentes da liberalização do comércio de produtos agrícolas. O fato de o Brasil combinar características de agricultura exportadora com as da agricultura familiar permitiu aos negociadores brasileiros, no contexto das negociações de Doha, apontar o país como mais um, dentre todos os PEDs, em particular, os africanos, que vivenciavam iguais desafios e circunstâncias, estando, dessa forma, legitimado para as funções de facilitador do diálogo e da cooperação em torno de plataformas negociadoras.

Em cerca de três anos de negociações, o Brasil, o G-20, os países africanos e outros grupos de PEDs conseguiram defender espaço de negociação próprio, com base no argumento de que caberia aos países desenvolvidos fazer as maiores concessões, sob pena de estarem frustrando as perspectivas de desenvolvimento, sobretudo, africano, ou, mais ainda, de estarem condenando as populações da África a um estado de permanente pobreza. Os países africanos, dos mais expressivos, como Egito e África do Sul e Nigéria, aos de menor expressão internacional, como o Benin, Burquina Faso e Zâmbia, entre outros, envolveram-se diretamente no processo negocial. Os painéis da OMC, abertos e vencidos pelo Brasil, no caso dos subsídios europeus ao regime açucareiro e dos sub-

[766] Notas do Ministro Celso Amorim na sessão do Comitê de Negociações Comerciais da OMC – Genebra, 24 de julho de 2006. Nota n. 451, de 24/07/2006, emitida pela Assessoria de Imprensa do Gabinete do MRE.

sídios americanos aos produtores de algodão ofereceram, também, indiretamente benefícios aos países africanos, ao revelarem, por exemplo, a possibilidade de serem rompidas as práticas de concessão de subsídios, a partir de mecanismos disponibilizados pela própria OMC.

No contexto específico das negociações da Rodada de Doha, a suspensão das negociações, em meados de 2006, comprometeu a análise do resultado final dessa aproximação entre o Brasil e os países africanos em torno de uma agenda pelo desenvolvimento, sobretudo da África.

Não obstante, a adesão de todos os grupos negociadores dos PEDs às propostas do G-20 já permite reconhecer, à luz dos pilares de sustentação de sua política externa para a África, alguns dos benefícios até então auferidos pelo Brasil. Tal como era a expectativa da parte brasileira quando pela primeira vez o Presidente Lula esteve na África, pôde-se vislumbrar, na parceria estratégica com os africanos, os resultados positivos e/ou perspectivas promissoras decorrentes da formação de uma nova aliança legitimada pelo objetivo comum do desenvolvimento com justiça social, ou, em outras palavras, da luta contra a exclusão social. Mais, o trabalho na OMC, que acabou por aproximar o Brasil e os negociadores brasileiros de muitos países africanos e seus representantes, assegurou a nítida valorização do multilateralismo, no caso, a tentativa de preservação do sistema multilateral de comércio, ainda que seu principal bônus - a eficácia da aliança construída em torno da posição do G-20 -, só possa vir a ser recolhido caso sejam concluídas, com êxito, as negociações da Rodada de Doha.

Em Nova York, representantes permanentes e alternos de países africanos entrevistados no contexto da preparação deste estudo foram unânimes em reconhecer a liderança positiva exercida pelo Brasil nas negociações da Rodada de Doha. Ao lado das viagens do Presidente Lula à África, seria essa liderança o principal registro que apontaram como testemunho da prioridade conferida pela diplomacia brasileira às relações com a África.

Tanto quanto o processo de Doha, o Encontro de Líderes Mundias, de setembro de 2004, em Nova York, paralelo à 60ª AGNU, para o lançamento da Ação Contra a Fome e a Pobreza, é outra iniciativa brasileira lembrada por esses mesmos diplomatas africanos como sinal da determinação do Governo Lula de aproximar-se da África e forjar uma

aliança estratégica com os PEDs, em particular os africanos, que sirva à luta contra a exclusão social.

A promoção dessa iniciativa, que contou com a presença maciça, em Nova York, de 22 Chefes de Estado e de Governo africanos, é um registro da política externa brasileira que deve, necessariamente, ser apropriado pelo universo das relações Brasil-África. Juntamente com a aliança que se conseguiu estabelecer entre os PEDs, no âmbito das negociações da Rodada de Doha, ambos foram os propulsores de uma intensa e rica dinâmica que se logrou imprimir sobre o eixo multilateral econômico das relações Brasil-África.

Também nesse eixo podem ser catalogados os esforços destinados a assegurar adesão internacional à proposta de criação de um fundo para financiamento de ações contra a fome e a pobreza, a partir de mecanismos inovadores de financiamento, como as taxas em passagens aéreas internacionais, aprovada na Conferência Ministerial de Paris sobre Mecanismos Inovadores para Financiamento do Desenvolvimento, ocorrida naquela cidade, em 28 de fevereiro e 1 de março de 2006. Entre esses esforços, registre-se, por exemplo, a realização, em Brasília, em julho de 2006, da Reunião Plenária do Grupo-Piloto sobre mecanismos financeiros inovadores, que contou com a presença de representantes de 15 países africanos, de um total de 40 presentes. Ademais, dos dezenove países que, em Paris, teriam anunciado a intenção de aderir à cobrança da contribuição solidária sobre passagens aéreas ou estabelecer mecanismo semelhante, 7 seriam africanos.[767]

Ainda nesse mesmo eixo multilateral econômico, cabe referência à criação em Nova York, em 19 de setembro de 2006, por ocasião da abertura da 61ª AGNU, da Central Internacional para a Compra de Medicamentos (Unitaid), cujo objetivo – viabilizar o acesso a medicamentos para AIDS, malária e tuberculose nos PEDs –, estaria assegurado graças a recursos obtidos com a cobrança da contribuição solidária sobre passa-

767 Na verdade, esses números variam, conforme as fontes. A página oficial do Governo francês que registra a realização da Conferência de Paris indica 15 países, dos quais 6 africanos (Congo, Cote d´Ivoire, Gabão, Guiné, Madagascar e Maurício), como tendo inicialmente aderido ao projeto da taxação de passagens. Posteriormente, quando da realização da Reunião Plenária de Brasília, teria também aderido o Mali. A página oficial da Unaids indica que, em setembro de 2006, quando criado o Unitaid, eram 5 os países que já cobravam efetivamente a contribuição solidária sobre passagens aéreas: Chile, Cote d´Ivoire, Gabão, França e Ilhas Maurício.

gens aéreas. Com grande empenho brasileiro em sua concretização, esse projeto também deve ser reconhecido como parte integrante da política externa do Brasil para a África.

Tanto quanto o trabalho diplomático realizado no contexto das negociações de Doha, todas essas outras iniciativas, as quais compõem, como aqui se propõe, a agenda multilateral econômica da política africana do Brasil, permitem uma aferição preliminar positiva, não só por terem contado com ampla presença e apoio africanos, mas também em razão da continuada referência, pelos africanos, à iniciativa do Presidente Lula contra a Fome e a Pobreza, como tema de particular interesse para o continente. Ou seja, todos os benefícios alcançados com essas iniciativas devem, portanto, ser também reconhecidos como resultados efetivos e positivos da política africana do Brasil.

EIXOS MULTILATERAIS POLÍTICOS

É difícil precisar o momento em que teve início o que a SERE considerou uma fase potencialmente decisiva do processo de reforma das Nações Unidas, em particular do CSNU. O Grupo de Trabalho sobre a questão da representação equitativa e aumento da composição do Conselho de Segurança, que diz respeito tanto à expansão na composição e direito de veto, quanto aos métodos do trabalho daquele órgão, já funcionava desde 1993. Em 2000, os Chefes de Estado e de Governo, reunidos por ocasião da Cúpula do Milênio, acordaram que deveriam ser intensificados os esforços com vistas a uma reforma abrangente do CSNU, em todos os seus aspectos; e, em 2 de dezembro de 2004, foi divulgado o relatório do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças,[768] estabelecido pelo SGNU, em setembro de 2003, com o objetivo de apresentar recomendações visando ao fortalecimento do sistema coletivo de segurança, fortemente abalado após os ataques de 11 de setembro ao *World Trade Center*, em Nova York. Entre essas recomendações, encontravam-se propostas relativas à reforma do CSNU, que serviriam para relançar o debate sobre o tema, especialmente a partir de meados do primeiro semestre de 2005.

De qualquer forma, como na seção anterior, convém sublinhar que não é objetivo deste estudo discorrer ou apresentar comentários sobre o

---

[768] Doc. A/59/565.

processo negocial em torno dessa reforma. Tampouco seria construtivo apenas reiterar os fatos e argumentos que atribuem aos países africanos a responsabilidade pela falta de avanços na agenda da reforma do CSNU. Ao contrário, a partir do que já se escreveu anteriormente acerca dos eixos multilaterais econômicos, o que passa a ser, ao mesmo tempo, mais instigante e oportuno é refletir sobre a melhor forma de aproveitar as sinergias da política africana do Brasil e seu histórico de relações bilaterais com os países africanos com o intuito de assegurar os resultados pretendidos pela diplomacia brasileira no tocante à reforma do CSNU. Como exercício analítico ou especulativo e sem temer o que poderia parecer excesso de condescendência com os países africanos, o melhor seria desconstruir as teorias e os conceitos acerca da participação da África no processo de reforma do CSNU e considerar novas interpretações para a resistência africana em aderir ao processo de reforma, tal como apresentado pelo G-4.

Como nota introdutória a esse exercício, convém recuperar alguns dados básicos necessários à sua contextualização.

Desde setembro de 2004, quando juntaram-se Alemanha, Brasil, Índia e Japão, com o objetivo de coordenar posições com vistas à aprovação da reforma do CSNU e mais especificamente a expansão do número de seus membros permanentes, o G-4 tornou-se o principal protagonista da dinâmica em favor da reforma do CSNU. Mesmo sem representantes africanos, o G-4, no comunicado de imprensa divulgado em Nova York, em 22 de setembro de 2004, pelos Chefes de Estado do Brasil, de Governo da Índia e do Japão e pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros da Alemanha, já anunciava que a reforma deveria assegurar presença africana em um CSNU ampliado. No projeto de resolução que o G-4 tabulou sobre a reforma do CSNU,[769] em junho de 2005, estavam também consagrados os dois assentos permanentes para a África em um CSNU ampliado.

Não obstante, em meados de 2005, o G-4 ecoaria a voz corrente dos grupos pró-reforma e viria a identificar, no GA, um dos principais, senão o principal obstáculo à aprovação da reforma do CSNU pela AGNU. Anteriormente, em setembro de 2004, um dos membros do G-4 já manifestava preocupação por não haver uma definição acerca dos candidatos africanos a uma vaga em um CSNU ampliado. De setembro de 2004 a dezembro de 2006, data que encerra o período sob exame, os integrantes

[769] Doc. A/59/L.64

do G-4, em conjunto ou separadamente, procuraram desenvolver uma agenda de diálogo com os países africanos, em sua capacidade nacional ou no âmbito da UA, pois entendiam que o êxito da reforma passaria necessariamente pelos apoios que pudessem vir a amealhar no continente, para a proposta do G-4, estando ou não definidos quais poderiam ser os dois candidatos africanos a ocupar os eventuais novos assentos permanentes a serem alocados à região. Os cinquenta e três votos africanos na AGNU seriam decisivos para qualquer mudança que se esperasse aprovar.

A África, que em 1997, na 33ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral da OUA, já havia se manifestado sobre o tema da reforma, viria a reafirmar, em 2004, e nos anos seguintes, a essência da posição adotada em Harare, ou seja, dois assentos permanentes para o continente, mais cinco não permanentes, que seriam preenchidos em sistema de rotação, de acordo com decisão dos próprios países africanos, a ser apenas formalmente ratificada pela eleição na AGNU, de acordo com critérios estabelecidos pela OUA. Também na capital zimbabuana, decidiu-se pleitear a extensão do direito de veto para todos os novos membros permanentes de um Conselho ampliado, caso não fosse possível sua total exclusão. Em março de 2005, na sequência das recomendações sobre a matéria contidas no relatório *In Larger Freedom*, o Conselho Executivo da UA adotou o que passou a se chamar de Consenso de Ezulwini,[770] que contém a posição comum africana a respeito do conjunto das reformas das Nações Unidas, em particular do CSNU.

Contrariamente ao que dispôs a Declaração de Harare, em Ezulwini, os países africanos abandonaram o critério da rotatividade, mas mantiveram as demandas por dois assentos permanentes, cinco não permanentes, direito de veto e também eleição dos novos membros por voto apenas da UA. Em julho de 2005, a Cúpula da UA, realizada em Sirte, na Líbia, consagrou o Consenso de Ezulwini e decidiu que o GA deveria manter-se unido em defesa dessa posição, inclusive mediante a tabulação de projeto de resolução, o A/59/L.67,[771] que continha esses elementos. A

770 Ezulwini é o nome de uma localidade na Suazilândia, onde se reuniram, em fevereiro de 2005, um comitê de representantes da UA encarregados de definir a posição continental que ficou conhecida como Consenso de Ezulwini e que, posteriormente, em março de 2005, viria a ser endossada pelo Conselho Executivo e pela Assembleia da UA.

771 Esse projeto voltou a ser tabulado, no âmbito da 60ª. AGNU, sob o número A/60/L.41, mas também não chegou a ser votado. A proposta africana previa a expansão em 6 assentos permanentes, dos quais dois para a África, e 5 não permanentes.

posição africana, expressa no referido projeto e apresentada à AGNU em 18 de julho de 2005, não diferia muito, segundo a análise de brasileiros e africanos,[772] do projeto do G-4. Tanto assim que a parte brasileira anunciou sua disposição de votar a favor, caso o mesmo fosse submetido a votação, o que nunca chegou a acontecer. Imediatamente após a reunião de Sirte, mas antes do GA, o G-4 tabulou o seu próprio projeto L.64, e, ao apresentá-lo, em plenário, o Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas, Embaixador Ronaldo Motta Sardenberg, sublinhou que, em Sirte, os Chefes de Estado africanos haviam adotado uma posição muito próxima à do G4.

Desde a Cúpula de Sirte até o final de 2006, a posição africana não se alterou. Em reunião ministerial realizada em Londres, em julho de 2005, com o G-4 e Nigéria, África do Sul, Líbia e Senegal, integrantes do mecanismo negociador criado pela UA sobre a questão da reforma do CSNU, chegou a ser elaborada uma fórmula de compromisso, com mais um assento não permanente a ser atribuído a África, Ásia e América Latina, que elevaria a composição do CSNU a 26 membros, e a aceitação da proposta do G-4 a propósito do veto. O acordo de Londres, que permitiria combinar os projetos L.64 e L.67, não foi acolhido pela Assembleia da UA, em reunião extraordinária realizada em agosto de 2005, em Adis Abeba, que, ademais, reiterou a disposição do continente de manter posição comum sobre o tema. No âmbito do G-4, o Brasil continuou, no entanto, a considerar a alteração da proposta inicial do G-4, com base no compromisso acordado em Londres, como possível estratégia para assegurar apoio africano ao projeto.

Nos debates na AGNU ou em reuniões públicas sobre a matéria, a posição comum africana, baseada no Consenso de Ezulwini, foi reiterada por todas as delegações do continente que fizeram uso da palavra, havendo, algumas delas, acrescido manifestações de simpatia ao projeto do G-4 e, eventualmente, à pretensão brasileira, em particular, de ocupar um assento permanente no CSNU ampliado; ou, ainda, referências à possibilidade de convergência entre as posições do G-4 e do GA. Entre os países africanos que, ostensivamente, se opunham à reforma, como a

---

772 Esse diagnóstico foi apresentado pelo Presidente da UA, o Presidente Olusegun Obasanjo, da Nigéria, em carta que enviou a seus homólogos africanos, em 20 de julho de 2005, propondo uma solução de compromisso entre o G-4 e os países africanos. A proposta nigeriana não evoluiu.

Argélia, por exemplo, essas ocasiões também foram utilizadas para reafirmar o princípio da unidade continental e para denunciar tentativas extracontinentais que procurariam rompê-la.

No último dos debates sobre a matéria realizado na AGNU em 2006, no mês de dezembro, as delegações do Senegal, das Ilhas Maurício e da Nigéria manifestaram-se publicamente em defesa de algum tipo de flexibilização da posição africana, em particular no tocante à questão do veto.

A perspectiva de uma possível flexibilização, inclusive em torno de um voto comum a todo o continente, passou, portanto, a ser difundida pelos próprios africanos simpáticos à reforma do CSNU, como a possível estratégia para a superação do impasse que estaria, em princípio, inviabilizando a reforma do CSNU, exatamente em razão da posição africana.

No final do primeiro Governo Lula, o entendimento de que se devia aos africanos o impasse nas discussões sobre a reforma do CSNU parecia consensual no G-4, ainda que a Chancelaria brasileira tenha sempre se manifestado comprometida, no âmbito do G-4, com o diálogo com os países africanos. As críticas à África eram compartilhadas por alguns diplomatas e analistas africanos, que desqualificavam não só a insistência na questão do veto, quanto o mérito da posição em favor da unidade continental. Para eles, a tese da unidade em torno do direito de veto estaria sendo utilizada pelos opositores da reforma, tanto por pressões exógenas, quanto por entenderem que a dilatação do prazo para a escolha dos representantes africanos em um CSNU ampliado correria em seu próprio benefício.

No tocante aos potenciais candidatos às vagas africanas no CSNU, África do Sul e Egito eram vistos como os dois candidatos naturais às duas vagas previstas no modelo A do relatório do Painel do Alto Nível e defendidas na proposta do G-4. Em dezembro de 2004, em Nova York, a Nigéria indicou, no entanto, a sua disposição de concorrer a uma dessas vagas. A reação de alguns dos membros do G-4 foi de mal-estar, por alegarem que o país não disporia de credenciais internas, como estabilidade política e boa governança, que lhe permitissem ocupar um assento permanente no CSNU e, sobretudo, juntar-se ao G-4. O Brasil, por sua vez, não tomou partido publicamente por nenhuma das candidaturas e admitiu que pudessem ser positivos os debates sobre as candidaturas africanas, pois estimulariam os africanos a avançar nas discussões acerca da reforma do CSNU. Posteriormente, também a Líbia, o Quênia, o

Senegal viriam a anunciar sua disposição de poder vir a concorrer a um assento permanente em um CSNU ampliado.

Da data de criação do G-4, até o final de 2006, revelaram-se, portanto, infrutíferos os esforços de parte da comunidade internacional, e do Brasil, em particular, com vistas à expansão do CSNU e à eleição do Brasil como novo membro permanente do órgão. Não obstante, nesse mesmo período, foi registrada uma inédita expansão dos contatos entre a diplomacia brasileira e suas congêneres africanas, tanto em Nova York, quanto nas próprias capitais africanas, e, consequentemente, uma inegável ampliação da base de diálogo e do conhecimento entre agentes diplomáticos brasileiros e africanos, em benefício da melhor percepção brasileira acerca de temas da agenda e da cultura políticas do continente. De antemão, é possível afirmar que esse foi um resultado francamente positivo dos desenvolvimentos verificados sobre os eixos multilaterais políticos das relações Brasil-África, na medida em que configura nitidamente um avanço no processo de aproximação com a África.

Um breve histórico dos principais contatos havidos, sobretudo a partir de meados de 2005, entre o Brasil e o GA ou seus países-membros, inclui: i) a presença de delegações brasileiras em todas as cúpulas ordinárias ou extraordinárias realizadas pela UA desde janeiro de 2005, em Abuja; em Sirte, na Líbia, em julho de 2005; em Adis Abeba, em agosto e outubro/novembro de 2005; em Cartum, em janeiro de 2006 e Banjul, em junho/julho de 2006, quando a questão da reforma do CSNU esteve sempre na agenda de trabalhos; ii) o envio de uma dezena de emissários brasileiros, em junho e julho de 2005, a 32 países africanos[773] e, novamente, em setembro e outubro do mesmo ano, a 26 países da África,[774] com cartas do Presidente da República a propósito do apoio africano à proposta do G-4 e à possibilidade de convergência entre o G-4 e o GA sobre a reforma do CSNU; iii) a realização de um sem-número de reuniões informais e entrevistas em Nova York, com delegações africanas,

---

773 Em julho/agosto de 2005, foram visitados os seguintes países: África do Sul, Argélia, Benin, Botsuana, Burquina Faso, Burundi, Cabo Verde, Congo, Etiópia, Gabão, Gâmbia, Gana, Ilhas Maurício, Lesoto, Libéria, Maláui, Mali, Marrocos, Moçambique, Namíbia, Quênia, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Seicheles, Serra Leoa, Suazilândia, Tanzânia, Togo, Tunísia, Uganda, Zâmbia e Zimbábue.

774 Em setembro/outubro de 2005, foram visitados os seguintes países: Angola, Burquina Faso, Congo, Djibouti, Eritreia, Etiópia, Gana, Guiné, Guiné-Equatorial, Mali, Marrocos, Moçambique, Namíbia, Niger, Quênia, República Centro-Africana, RDC, Ruanda, Senegal, Serra Leoa, Tanzânia, Togo, Tunísia, Uganda, Zâmbia e Zimbábue.

ao longo de todo o ano de 2005 e 2006, com o propósito de prestar informações e buscar apoios para as posições do Grupo e também para o projeto de resolução apresentado pelo G-4 relativo à reforma do CSNU; iv) inúmeras gestões nas capitais africanas, sobretudo naquelas que são sede de representações diplomáticas brasileiras, tanto para pedir participação em debates, nas Nações Unidas, sobre a matéria, quanto para pedir, mais explicitamente, endosso à candidatura brasileira;[775] e v) presença em reuniões internacionais em diferentes cidades, com o intuito de realizar gestões a propósito da reforma do CSNU.[776]

Essa aproximação ao continente e à diplomacia africana no contexto das discussões sobre a reforma do CSNU, somada ao diálogo com outros setores dos governos africanos, em geral seus ministérios da área econômica, no âmbito das negociações da Rodada de Doha, aportaram evidente dinamismo ao conjunto das relações Brasil-África no período 2003-2006. Em suas duas vertentes, esses eixos multilaterais colocaram, portanto, a África e seus respectivos representantes na lista de interlocutores e interlocutoras da diplomacia brasileira em temas importantes, senão prioritários, da agenda diplomática nacional.

Como visto na seção anterior, a aliança com os africanos sobre o eixo multilateral econômico pôde amplamente beneficiar-se de referências aos pilares de sustentação das relações Brasil-África. Mais do que isso, parte desses pilares parece ter sido concebida exatamente com o objetivo de poder servir de elemento propulsor às negociações que viriam a se desenrolar no âmbito da Rodada de Doha e, posteriormente, em torno da proposta de criação de uma Ação Mundial contra a Fome e a Pobreza.

No tocante aos debates acerca da reforma das Nações Unidas e do CSNU, em particular, o que se observa, como, aliás, já se identificara no

---

775 Essas gestões ocorreram, por exemplo, já em setembro de 2003, com pedido de que houvesse referência e apoio à candidatura brasileira durante o debate geral da 58ª AGNU; em janeiro de 2005, para apresentação do G-4 e de suas posições; e em novembro/dezembro de 2006, por ocasião de mais um debate na AGNU sobre o tema da reforma.

776 O tema foi objeto de gestões por parte das delegações brasileiras que compareceram, entre outras, à XIV Conferência do Movimento dos Não Alinhados, na África do Sul, em agosto de 2004, à Reunião Internacional para a Revisão da Implementação do Programa de Ação de Barbados sobre o Desenvolvimento Sustentável de Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento, nas Ilhas Maurício, em janeiro de 2005; na Reunião Ministerial do MNA, em Putrajaya, na Malásia, em maio de 2006.

capítulo 5, é que tais reformas não estão nitidamente associadas àqueles mesmo pilares. Sua presença na agenda das relações Brasil-África dá-se em paralelo, portanto, às justificativas e ao respaldo doutrinário que serviram ao discurso brasileiro nos foros multilaterais econômicos e, talvez, como consequência, à larga adesão dos PEDs, entre os quais os países africanos, às teses defendidas pelo Brasil.

No sentido de buscar ampliar a adesão dos PEDs, mas, em particular, os países africanos às posições brasileiras no tocante à reforma do CSNU, poder-se-ia, portanto, sugerir a projeção do discurso diplomático elaborado para dar sustentação às relações Brasil-África também para as discussões a propósito da reforma do CSNU. Em outras palavras, o que se propõe é que os eixos multilaterais políticos das relações Brasil-África sirvam-se igualmente dos pilares de sustentação que estão inscritos no discurso diplomático brasileiro para a África.

Com esse objetivo em mente – de agregar apoios africanos à proposta de reforma do CSNU – eventual revisão da posição brasileira à luz da política externa para a África recomendaria duas atitudes, uma reflexiva sobre os argumentos que informam essa posição, e outra educativa, no sentido de buscar externamente novas referências capazes de contribuir para esse processo de revisão.

Primeiramente, portanto, caberia um olhar sobre os argumentos que vêm sendo utilizados pelo Brasil junto aos parceiros africanos em defesa da reforma e, sobretudo, seu caráter urgente.

De acordo com documento de posição preparado pela Chancelaria brasileira, em 2005, intitulado *Posição do Brasil sobre a reforma do conselho de segurança*, alguns dos elementos básicos que informam a posição e a atuação brasileiras na matéria são: a) a necessidade de atualização das estruturas de concertação internacional em matéria de paz e segurança, em razão das novas e antigas ameaças com que a comunidade internacional se depara; b) a ausência de PEDs no CSNU é uma grave deficiência diante da crescente complexidade dos temas sob a alçada do CSNU e da intensificação de suas atividades; c) mudanças da realidade internacional não se fizeram acompanhar de mudanças compatíveis na estrutura decisória do CSNU; d) o aumento das atribuições do CSNU exigiria uma revisão de sua representatividade, com vistas a assegurar eficácia a suas ações; e) a ocorrência de um momento novo e a necessi-

dade de evitar a erosão adicional, e possivelmente irreparável, do sistema de segurança coletiva; f) a democratização ideal do CSNU revela-se impossível em razão das resistências dos atuais membros permanentes; e g) o Brasil está comprometido com processos decisórios mais transparentes e representativos da diversidade dos países que integram a comunidade internacional, cuja ampla maioria é constituída por PEDs.

Nesse mesmo documento, seguem-se os atributos brasileiros que qualificariam o país a pleitear um assento permanente no CSNU e, no final do documento, as palavras do Presidente Lula sobre paz e justiça social, bem como a indicação da percepção brasileira "de que são claros os limites de uma visão preponderantemente militar dos processos de construção da paz e manutenção da segurança no mundo". Nesse contexto, há, então, finalmente, menção ao empenho brasileiro "no combate à fome e à pobreza, [e] nosso compromisso com uma reforma das Nações Unidas que vá desde a ampliação do CSNU em suas duas categorias até a revitalização da Assembleia Geral e o fortalecimento do Ecosoc". Ainda como parte da posição brasileira, na conclusão do documento, evocam-se palavras do então SGNU, Kofi Annan, para quem "não haverá paz nem segurança, nem mesmo para os mais privilegiados entre nós, num mundo que continua dividido entre os extremos da pobreza e da riqueza".

A despeito de sua justeza, propriedade e consistência, os argumentos brasileiros acima enunciados apenas tangenciam, ou relegam ao final da peça argumentativa brasileira, o tratamento da vinculação entre paz e desenvolvimento ou ainda daquilo que o Painel de Alto Nível apresentou como sendo as *soft security threats*, que são os problemas socioeconômicos, HIV/AIDS e o crime organizado, em paralelo às *hard security threats*, que são, por sua vez, o terrorismo e as armas nucleares e biológicas. Como observam Adekeye Adebajo e Helen Scanlon, na Introdução do livro *A dialogue of the deaf: essays on Africa and the United Nations,*[777] as principais contribuições do relatório do Painel de Alto Nível, em comparação a análises anteriores sobre segurança global, estão associadas a essa noção de *soft threats*, ou seja, são "sua insistência

[777] ADEBAJO, Adekeye; SCANLON, Helen (Orgs.). *A dialogue of the deaf.* Essays on Africa and The United Nations. The Centre for Conflict Resolution (é o centro de pesquisas responsável pela obra) Impresso em Jacana Media (Pty) LTd. Sunnyside, South Africa, 2006.

em que haveria uma clara ligação entre os temas de desenvolvimento e segurança, e a ênfase atribuída tanto à segurança humana quanto à segurança militar tradicional".[778]

Ambos africanos, Adebajo e Scanlon escrevem com o propósito de chamar a atenção para a perspectiva do continente no tocante à reforma das Nações Unidas. Seus comentários são úteis para recordar que "a identificação da segurança e desenvolvimento como ameaças globais à segurança tem claras implicações para a África".[779] Podem igualmente servir para estimular uma reflexão por parte da diplomacia brasileira acerca da oportunidade e viabilidade de revisão de seus argumentos em prol da reforma do CSNU junto a interlocutores africanos, à luz do que seriam, portanto, os principais interesses africanos em jogo no processo de reforma.

Essa reflexão pressupõe, todavia, o empenho educativo proposto. Conviria, portanto, tentar captar os sinais emitidos pelo continente africano, ou seus representantes, quer governamentais, quer da sociedade civil, acerca do significado da reforma das Nações Unidas e do CSNU, em particular, para o conjunto da África e especialmente para suas populações. Novamente, é instrumental o trabalho mencionado acima, produzido por *The Centre for Conflict Resolution*, da Cidade do Cabo, na África do Sul. O título em si já resume a essência dos textos publicados: "A África e o Ocidente têm se dedicado a um diálogo de surdos na ONU e em outros foros internacionais, desde os anos de 1980, da década perdida".[780] O Brasil, que se reconhece como interlocutor privilegiado do continente africano, deveria, assim, poder contrapor-se a esse diagnóstico.

Algumas das observações apresentadas por Adebajo e Scanlon apontam, por exemplo, para o fato de o Consenso de Ezulwini não se resumir aos temas da reforma do CSNU. Aquele documento, que é o único da mesma espécie por oferecer uma reação continental ao documento produzido pelo Painel de Alto Nível, traz referência a todos os aspectos da reforma e também às iniciativas com vistas ao cumprimento das metas do milênio, ademais de orientações acerca do tema da responsa-

---

778 Adebajo; Scanlon, 2006, p.7.

779 Idem, p.7.

780 Ibidem, p.2.

bilidade de proteger, que a UA acolheu, em seus documentos, como um compromisso no âmbito continental.[781]

Sublinham que, do conjunto de 16 membros do Painel de Alto Nível, três eram africanos e teriam se empenhado em produzir uma mudança no entendimento sobre as ameaças à segurança global, estendendo-as para além das referências a terrorismo e outros temas considerados sob a classificação *hard*, para incluir ameaças do tipo *soft*, dentre as quais a necessidade de desenvolvimento como condição essencial para o sistema internacional de segurança. Na opinião de uma das painelistas, a ganense Mary Chinery-Hesse, seria muito importante que a África não perdesse parte do terreno que se conseguiu conquistar no relatório do referido Painel.[782]

Essencialmente, o que se tem, pela perspectiva africana, é o alerta de que o debate atual acerca da eficácia das Nações Unidas, inclusive do CSNU, deveria necessariamente estar associado às ameaças que se apresentam à África no domínio da segurança e do desenvolvimento.

Os registros contidos na publicação do *Centre for Conflict Resolution* são transparentes no que diz respeito ao papel que as Nações Unidas deveriam desempenhar no continente africano, inclusive, por meio do Conselho de Segurança. Somados às posições defendidas pelos representantes africanos no Painel de Alto Nível, traduzem claramente o apelo da África por uma Organização das Nações Unidas e todos os seus órgãos necessariamente comprometidos com a causa da luta contra a pobreza na África e com a melhoria das condições de vida para as populações africanas.

Essa é exatamente a essência da política brasileira para a África. O objetivo comum a ser alcançado via fortalecimento do multilateralismo e aprofundamento dos laços bilaterais é a luta contra a exclusão social.

---

781 Na Cúpula de Maputo, em julho de 2003, a UA aprovou emendas à Carta da Organização. No artigo 4, referente aos princípios, acolheu o direito de intervenção em estado membro, por decisão do Conselho de Paz e Segurança daquela Organização, em casos de crimes de guerra, genocídio e crimes contra a Humanidade, bem como em caso de séria ameaça à ordem, com o objetivo de restaurar a paz e a estabilidade.

782 Adebajo e Scanlon, 2006, p.9.

Nesse sentido, o desafio para a diplomacia brasileira consistiria na reformulação dos argumentos em favor da reforma do CSNU[783] de modo a somar a todos os demais o propósito da inclusão e da dignidade para todos aqueles a quem é negada a participação cidadã. Em algumas ocasiões, os diplomatas brasileiros ensaiaram um discurso inspirado nesse que é um dos pilares de sustentação não só da política para a África, mas do conjunto das iniciativas do Governo brasileiro. No entanto, foram situações isoladas e talvez tímidas, sobretudo no contexto do G-4, em que a parceria principalmente com o Japão produziria poucas convergências em aspectos substantivos referentes às expectativas de resultados que se esperariam de um CSNU ampliado.[784] A constante reafirmação por parte do Brasil quanto à necessidade de preservar o princípio não discriminatório na alocação de novos assentos permanentes para todas as regiões, inclusive a África, em oposição à recalcitrância de membros do G-4 no tocante à presença da Nigéria em uma chapa única com candidatos para um CSNU ampliado, ou mesmo à busca de diálogo com os países africanos, é evidência dessa difícil compatibilização entre a participação plena no G-4 e a construção de uma plataforma temática em prol da reforma do CSNU que pudesse melhor refletir a compreensão, senão da totalidade, pelo menos da grande maioria dos países africanos, acerca das ameaças ao continente africano no campo da segurança e a melhor forma de combatê-las.

Lastreada no histórico de relações com a África nesse período 2003-2006, tanto no plano bilateral, quanto nos foros econômicos mul-

---

783 A propósito, cabe referir editorial do diário sudanês, The Sudan Tribune, em sua edição de 6 de março de 2005, que, em artigo intitulado "Africa and the UN Security Council seats", em que o editorialista sugere que o continente africano, antes de lançar-se em um debate sobre quais deveriam ser seus representantes em um Conselho de Segurança alargado, deveria ter respondido às seguintes questões: por que o continente precisa desses assentos permanentes? Como o continente pretende utilizá-los? E então indagar quais seriam os países em melhores condições de ocupá-los.

784 Em tese apresentada ao 50º CAE (2006), com o título *Os Estados Unidos e a reforma do conselho de segurança das Nações Unidas. A Evolução da Posição Norte-Americana e seus Efeitos sobre a Candidatura Brasileira a Membro Permanente do CSNU*, o Conselheiro Breno Costa (p.159-160) informa que "Recente levantamento feito pelo Departamento de Estado concluiu que a média de votos coincidentes com os EUA, na Assembleia-Geral, entre 1999 e 2004, foi a seguinte para os principais candidatos a membros permanentes do Conselho: Alemanha (55%), Japão (50%), Brasil (29%), Nigéria (25%), África do Sul (25%), Índia (20%) e Egito (18%). Por outro lado, cabe registrar que, na qualidade de membro não permanente do CSNU, no período 2005/06, o Japão, até o momento, coincidiu em 100% com as votações norte-americanas naquele órgão".

tilaterais, e, principalmente, nos argumentos e propósitos que sustentam essas relações, a diplomacia brasileira poderia, assim, estar em condições de reformular a estratégia de aproximação aos países africanos com vistas à reforma do CSNU, em estreita parceria, ademais, com a Índia, cujo relacionamento com a África tem perfil bastante semelhante ao brasileiro, no contexto também das relações Sul-Sul. Nesse sentido, registre-se o relato dos encontros que o Embaixador Antonio Patriota, então Subsecretário-Geral de Política I (SGAP-I), manteve em Banjul, por ocasião da Cúpula da UA, em junho de 2006, nos quais afirmou que o Brasil havia se juntado a Alemanha e Japão, "cuja aspiração a assento permanente vem de longa data e já contava (...) com a simpatia de outros membros permanentes, em particular os EUA", embora o Brasil considerasse "fundamental trabalhar com a Índia e a África com vistas a assegurar que a reforma do CSNU corrija o grave deficit de representatividade na categoria de membros permanentes".

***

Da perspectiva das relações Brasil-África, a incorporação do discurso diplomático para a África nos argumentos em favor da reforma do CSNU seria opção a privilegiar, com vistas a assegurar influências reciprocamente positivas entre os eixos bilaterais e multilaterais das relações entre o Brasil e os países africanos e, logo, contribuir para o equilíbrio da estrutura que conforma essas relações. É sabido que a validade dessa opção estaria, todavia, condicionada à sua eficácia junto a um universo mais amplo de interlocutores brasileiros. De qualquer forma, mais importante será sempre assegurar que, senão positivos, também não sejam negativos os reflexos da agenda multilateral com a África sobre os demais eixos das relações com o continente. Novamente, nesse caso, a noção do equilíbrio é relevante com vistas à adoção de iniciativas diplomáticas que tenham por objetivo compensar eventuais desequilíbrios temporários ou mesmo estruturais.

A África passa a ser aqui

A análise da política externa do Governo Lula para a África, no período 2003-2006, autoriza as seguintes conclusões: ela foi inovadora no tocante a seus objetivos e em parte de sua justificativa, o que lhe assegurou inédita legitimação interna e externa; ela bateu recordes, ao mesmo tempo em que registrou alguns desequilíbrios na sua implementação; conquistou novos espaços para o Brasil em território africano; e, *last but not least*, incorporou características capazes de lhe assegurar a continuidade e sustentabilidade próprias das políticas de Estado.

Diante dessa avaliação, é estimulante especular sobre o que teria sido a história das relações do Brasil com a África caso, ao invés da Coligação Lula Presidente, tivesse saído vencedor das eleições presidenciais de 2002 o candidato do PSDB. Nos quatro anos do primeiro Governo Lula, o continente africano assegurou para si projeção destacada no cenário internacional, como demonstram, por exemplo, as presenças de líderes africanos em todos os principais encontros realizados pelo G-8 desde 2003 e outros eventos enumerados na Introdução deste texto. As estatísticas, tanto aquelas referentes à exploração e investimentos na área de petróleo, quanto as outras, sobre os órfãos da AIDS ou sobre o número de mortes que configurariam um novo genocídio em Darfur, serviram, igualmente, para não dar trégua às agências internacionais de notícias e a políticos e artistas, diplomatas e empresários, estrategistas e piedosos.

Impõe-se, assim, a pergunta – o Brasil, com algumas multinacionais de grande porte, que, aos poucos, vão fazendo do país um exporta-

dor de capitais, ou, ainda, com seus 91,2[785] milhões de cidadãos pardos e negros, poderia, ele, ter ficado alheio à África? No momento histórico em que a cooperação Sul-Sul parece ter se convertido em panaceia contra a pobreza que aflige parte das populações do mundo, e por seus 42,6[786] milhões de habitantes vivendo abaixo da linha de pobreza, poderia, o Brasil, esquivar-se da formação dessa aliança mundial que se busca tecer contra a fome e a pobreza?

São apenas especulações, mas que permitem atentar para a plausível inevitabilidade da aproximação com a África. Desta vez, contudo, não se trata de afirmar que o Brasil tem uma vocação natural para relacionar-se com os países africanos, como analistas e governos anteriores o fizeram. Trata-se de admitir que a agenda internacional de luta contra a pobreza e de promoção da dignidade e desenvolvimento humanos, absolutamente contemporânea e globalizada, colocou brasileiros e africanos lado a lado, por ser o Brasil da exclusão, naturalmente, um candidato potencial à parceria com uma África de excluídos.

Mas a África não é só pobreza e o Brasil tampouco nutre, com relação à África, expectativas associadas apenas à agenda de luta contra a exclusão social, ou, em outras palavras, a uma plataforma comum em prol da erradicação da pobreza. A agenda para o Brasil e os países africanos é mais ampla e complexa, e desenvolve-se, como visto, sobre múltiplos eixos. Também muito importante, ela comporta elemento singular e distintivo de todas as demais agendas bilaterais, tanto na perspectiva brasileira, quanto na perspectiva de grande parte dos países africanos – seu componente etnorracial. No Brasil, que elegeu o Presidente Lula, em 2002, o Movimento Negro e os afrodescendentes brasileiros já haviam se imposto como atores internacionais e reivindicaram a adoção de uma política externa voltada para a África, com corte racial, como, aliás, prescrito na Diretriz n. 5, da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial, que figura como epígrafe deste trabalho.

Diplomatas e todos os demais atores, sobretudo públicos, envolvidos na construção desse novo momento da história das relações Brasil-

[785] Dados de 2005 divulgados pelo IBGE. Do total de 184.388.620 habitantes no Brasil, 6,3% se autodeclararam negros e 43,2% pardos.

[786] Estudo publicado, em setembro de 2006, pela Fundação Getúlio Vargas, de autoria de Marcelo Neri, com base em dados do Programa Nacional de Amostragem por Domicílio (PNAD) 2005.

-África, depararam-se, a partir de então, com a necessidade, consagrada pelas urnas, de identificar os meios capazes de assegurar que as relações internacionais do Brasil, em particular sua política africana, refletiriam esse corte racial. Como fazê-lo? Representantes do Movimento Negro e até mesmo a então Ministra da Seppir, Matilde Ribeiro, reconheceram não dispor, ao início do Governo, de uma pauta específica de diálogo para as relações com o continente africano, pois o que nutriu o espírito da *volta à África* foram tradicionalmente as formulações míticas e místicas acerca do continente.[787] Contudo, além das reminicências idealizadas sobre o continente africano, haveria ainda um conjunto bastante real de referências identitárias perdidas ou subjugadas que, como parte essencial à promoção da identidade negra e, também, da nacionalidade brasileira multiétnica, reclamaria a aproximação com o continente africano.

Este estudo procurou oferecer contribuição ao desafio que se impôs à diplomacia brasileira quanto à atribuição de um corte racial às relações internacionais do país, em particular as relações com a África. Atribuir corte racial significa, antes de mais nada, compreender, endossar e promover, sempre que cabível, a racialização do discurso, tanto quanto da atividade diplomática. Por racialização entenda-se, como lembraram Kwane Anthony Appiah e Antonio Sérgio Guimarães, a evocação do carisma da raça negra, ou ainda, como o faz Tommy Shelby, do conceito de raça para legitimar a construção de solidariedades que se manifestam na agenda política.[788]

Shelby reconhece[789] que o conceito de raça tem estado sob ataque cerrado de vários círculos acadêmicos, desde as ciências biológicas, até as ciências sociais e estudos culturais, porque não teria valor analítico e explicativo capaz de ajudar na compreensão das variedades entre os seres humanos e, também, porque continuaria sendo utilizado para justificar ou ocultar formas de racismo. No entanto, prossegue, o mais grave tem sido a rejeição da noção de raça por alegadamente não servir de

---

787 Matilde Ribeiro explicou que "agora que conhece a África sob o olhar governamental, vê que muitas das formulações que construímos sobre a África, enquanto sociedade civil e mesmo como governo, foram romanceadas e idealizadas. Vejo, na África, processos democráticos e ditaduras, e também processos excludentes. Não apenas a África-Mãe, como marco de resistência. E, na agenda do Movimento Negro, sempre se incorporou não só a África mas também a visão da Diáspora".

788 Shelby, 2005.

789 Idem, p. 2.

fundamento para identidades sociais, afiliações culturais, políticas públicas ou movimentos políticos.[790] Tal rejeição, segundo o autor, teria por objetivo desferir um golpe contra as próprias raízes da ideia de solidariedade negra, construída necessariamente sobre bases raciais, que deve traduzir-se em um compromisso coletivo com a luta contra o racismo e as desigualdades raciais, bem como com a busca de melhores perspectivas de vida material para todos aqueles considerados negros. A noção de solidariedade negra transcende, assim, os debates sobre identidade racial e converte-se em agenda política.

Nesse sentido, segundo o mesmo autor, a ideia de raça é útil, com impacto positivo sobre a política, mais exatamente sobre a construção de solidariedades políticas de base racial, e deve continuar a existir como "ferramenta de emancipação".[791] Seu valor, insiste, repousa no fundamento que assegura à noção de solidariedade negra e, consequentemente, no estímulo que representa para a ação política destinada a promover a equidade racial.[792]

No contexto da política externa do Brasil para a África, os argumentos de Shelby são relevantes, porque eventuais críticas à utilização do conceito de raça podem estender-se a propostas de ação diplomática que projetem, sobre as relações internacionais, a imagem da solidariedade entre os negros e de sua unidade política. Com a alegação de que a noção de raça foi rejeitada pela ciência, ou ainda, de que contribuiria para

---

790 Shelby (Ibidem) aponta também, entre os críticos, os que alegam serem irracionais, incoerentes, ilusórias ou moralmente problemáticas as formas de solidariedade e identidade cultural assentes sobre a noção de raça, os que argumentam que, à luz do crescente antagonismo interracial e da necessidade de maior cooperação entre as raças, qualquer forma de particularismo racial é desnecessariamente divisivo e hostil, ou ainda os que sustentam que a solidariedade de base racial é incompatível com ideias amplamente consagradas relativas à integração racial, à afirmação de uma identidade comum, no caso norte-americana, ou de uma sociedade sem cor. De outra corrente analítica, provêm outros críticos que reclamam atenção, prioritariamente, para questões como pobreza, crescentes iniquidades socioeconômicas, violações de direitos humanos e as consequências negativas da globalização, entre outras.

791 Ib., p.3 e ss.

792 Shelby (Ib., p. 57) elenca os fundamentos filosóficos para a solidariedade negra e, dentre todos, privilegia o que chama de "nacionalismo pragmático", que "trata a solidariedade negra como uma estratégia capaz de promover uma igualdade racial substantiva e, no meio tempo, como um mecanismo de autodefesa coletiva contra a opressão racial. (...) perfeitamente consistente com o objetivo de promover um mundo onde as identidades 'raciais' não sejam mais consideradas necessárias ou importantes, inclusive para aqueles que foram historicamente mais desfavorecidos em razão do racismo".

o acirramento das disputas raciais, ficariam comprometidos os esforços para assegurar um corte racial à agenda diplomática brasileira.

Tal como Shelby sublinhou, o conceito de raça tem utilidade como ferramenta de emancipação[793] e negá-lo significaria, no domínio da política externa brasileira, a renúncia à possibilidade de promover, no plano bilateral e multilateral, a solidariedade negra que tem por objetivo a luta contra o racismo e contra as desigualdades raciais, bem como melhores condições de vida para as populações negras, no Brasil ou na África.

A atribuição de corte racial à política africana, ou seja, a racialização da política externa do Brasil para a África, em substituição ao discurso culturalista dos anos de 1970 e 1980, faz ascender ao primeiro plano da política externa brasileira os brasileiros afrodescendentes, aos quais caberia a tarefa de atribuir conteúdo específico às suas propostas de aproximação com a África e debatê-las com os demais segmentos da sociedade brasileira na conformação da agenda da política externa do Brasil para a África. No entanto, serve ao conjunto da sociedade brasileira e também ao Governo, mais propriamente ao Itamaraty, reconhecer, de antemão, o mérito de uma agenda internacional que leve em conta e, mais ainda, incentive e promova o potencial emancipatório da solidariedade entre os negros, brasileiros e africanos, e entre esses e os negros das outras partes do continente americano e do mundo. Só por essa razão faria sentido reafirmar, em palcos internacionais e, em especial, na África, o fato de ser o Brasil o país com o segundo maior contingente de população negra no mundo e o primeiro fora da África.

Do primeiro ao último capítulo deste estudo, a apresentação e a análise da política externa do Governo Lula para a África evocaram, quando cabível, a noção de raça. Ao longo de todo o estudo, buscou-se oferecer fatos e argumentos que ajudassem a compreender o componente etnorracial da política africana do Brasil e a vinculação entre a política externa para a África e a luta contra o racismo no Brasil como dado novo, que passou a legitimar, interna e externamente, de maneira inédita,

---

[793] Da mesma forma, Sueli Carneiro denunciou a tentativa de rejeitar-se, no debate político nacional, o conceito de raça, que foi instrumental, até agora, para a construção de uma realidade social e um modelo econômico cuja transformação impõe o reconhecimento das diferenças raciais. Para ela, só a noção de raça pode servir de remédio, ou antídoto, contra os problemas advindos da aplicação desse mesmo conceito. Entrevista à autora em março de 2006.

as relações Brasil-África. Como inicialmente proposto, foram também enunciadas algumas medidas que poderiam converter a política externa em mais uma política pública de discriminação positiva, ou seja, foram apresentadas propostas para fazer da política externa um instrumento de ação afirmativa, ainda que sem restringi-la a essa única dimensão.

O olhar sobre as relações Brasil-África no período 2003-2006, mais especificamente sobre seus contornos mais gerais, permitiu observar a ocorrência de um discurso bastante elaborado, em que sobressaem as percepções sobre a complexidade das realidades africana e brasileira, bem como o registro do desafio comum de luta contra a exclusão social, que requer ação conjunta visando à sua superação. Ainda nesse discurso, identificaram-se, igualmente, elementos essenciais, aos quais se chamou de pilares de sustentação das relações Brasil-África, embora alguns deles, como se alertou, pudessem ter sua eficácia comprometida em razão da natureza controversa de seus fundamentos. Nesse caso, a ausência de consensos internos poderia prejudicar a implementação de uma agenda para a África marcada pelo signo da solidariedade.

Por exemplo, as constantes referências ao dever moral e ao pagamento de uma dívida histórica com a África, às quais se somaram as palavras do Presidente da República, na Ilha de Gorée, no Senegal, com pedido de perdão pelo tráfico de escravos,[794] se, por um lado, traduzem a *mea culpa* do Brasil colonial e escravocrata, que se compadece da África e se penitencia pelos efeitos que a escravidão produziu no continente, por outro, provocam, inclusive em setores do Movimento Negro, a evocação da África que aportou em terras brasileiras e, também no Brasil, sofreu, ou até hoje sofre, os efeitos dessa escravidão, sem que, no entanto, o perdão interno lhe tenha sido jamais apresentado. A África transferiu-se para o Brasil e passou a estar, aqui, à espera do resgate de uma dívida da qual também é legítima credora.

Com o objetivo de ampliar os consensos em torno da agenda de solidariedade e de cooperação do Brasil para com a África, foi proposto debate nacional em torno de legislação específica que autorizasse o Poder Executivo a atuar mais ativamente sobre os eixos da assistência humanitária e, também, da cooperação técnica com os países africanos.

[794] O registro do perdão consta do relatório da viagem que a então Ministra Matilde Ribeiro preparou a propósito da viagem presidencial ao Senegal, em abril de 2005.

Sugeriu-se, ainda, a revisão das hipóteses que justificam a cooperação internacional de modo a assegurar que, da parceria com a África, possa o Brasil igualmente se beneficiar. O exemplo da cooperação em matéria de DST/AIDS e as perspectivas de cooperação no domínio da produção de biocombustíveis mostraram o pragmatismo desse modelo.

A apreciação, mesmo que ligeira, dos eixos em que se desenvolveram as relações Brasil-África revelou, ademais, a expansão da geografia africana para a diplomacia brasileira. Ainda que, inicialmente, no discurso de posse ou nos documentos anteriores da campanha presidencial, as referências à África se limitassem aos Palop e à África do Sul, os quatro anos de Governo, o desafio da construção de parcerias no âmbito multilateral e os crescentes estímulos internos, da comunidade empresarial, por exemplo, por uma presença brasileira mais efetiva em todo o continente, somados à crescente demanda, da parte dos africanos, por uma parceria mais estreita com o Brasil, acabaram por deixar um legado de diálogos que se desenrolaram em múltiplas capitais, de Argel a Maputo, de Adis Abeba a Acra ou de Bissau a Port Louis. Como se apontou, a unidade geográfica da África continuaria, todavia, comprometida pela tradição do discurso que, mais do que dividir, opõe a África dita negra à África dita árabe.

Por fim, constataram-se, no plano da implementação da política externa do Governo Lula para a África, alguns desequilíbrios em prejuízo dos novos eixos das relações Brasil-África, em especial, o das relações etnorraciais, que, como anteriormente lembrado, está diretamente associado à nova legitimação interna que a política africana do Brasil se mostrou em condições de usufruir. Como elemento da cultura política do País, a luta contra o racismo precisaria estar refletida, de modo inequívoco, na pauta das relações com a África, não só nos foros multilaterais em que o tema é o racismo, mas, sobretudo, nas relações bilaterais ou regionais, inclusive como forma de assegurar sua continuidade e sustentabilidade. Esses novos eixos demandariam, portanto, atenção privilegiada dos agentes diplomáticos brasileiros, durante o segundo mandato do Presidente Lula, visando ao equilíbrio que, em tese, precisaria envolver todos os pilares e eixos da política externa do Brasil para a África.

Em síntese, no período 2003-2006, a política africana do Brasil revelou-se inédita porque propôs a vinculação entre a política externa para a

África e a luta contra o racismo no Brasil, fazendo que se alterasse o vetor das relações Brasil-África – não caberia mais reconhecer apenas ao Brasil as condições de levar à África os elementos necessários ao desenvolvimento do continente, mas também de buscar identificar as formas pelas quais, no sentido inverso, a África e os africanos poderiam oferecer ao Brasil e aos brasileiros as oportunidades de superação de seu legado de discriminação e preconceito racial. Enquanto for esse um dos compromissos da agenda política nacional, a política externa do Brasil para a África terá uma função específica a cumprir, e caberá ao Itamaraty empenhar-se para que a política africana do Brasil se apresente como instrumento de ação afirmativa ... ainda que não só.

REFERÊNCIAS

Referências

ADEBAJO, Adekeye; SCANLON, Helen (Orgs.). *A dialogue of the deaf*. Essays on Africa and The United Nations. The Centre for Conflict Resolution. Sunnyside, South Africa: Jacana Media (Pty) LTd, 2006.

______. *Antirracismo, liberdade e reconhecimento*. Rio de Janeiro: Daudt, 2006.

ALBERTI, Verena. O preconceito existe e pode matar. Jornal *O Globo*, Opinião. Edição 18/6/2005.

ALBERTI, Verena; PEREIRA, Amilcar Araújo. História do Movimento Negro no Brasil: constituição de acervo de entrevistas de história oral. [*on-line*] Trabalho apresentado ao grupo temático "Identidade negra e reconhecimento". III CONGRESSO BRASILEIRO DE PESQUISADORES NEGROS, São Luis, Universidade Federal do Maranhão, de 6 a 10 de setembro de 2004. *Anais*..., Rio de Janeiro: CPDOC, 2004. Disponível em: <http:// www.cpdoc. fgv.br/comum/asp/act_download.asp?arquivo=1412.pdf&tipo=producao _intelectual &termo=s>. Acesso em: 14 ago. 2006.

ALBUQUERQUE, José A. Guilhon (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira*. 4v. São Paulo: Edusp, 1996.

ALENCASTRO, Luiz Felipe de. *O trato dos viventes*: formação do Brasil no Atlântico Sul (séculos XVI e XVII). São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

ALMEIDA Paulo Roberto. *Relações internacionais e política externa do Brasil.* 2ª ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. p. 201-308.

ALVES, José Augusto Lindgren. *Relações internacionais e temas sociais:* a década das conferências. Brasília: Ibri/Funag, 2001.

ANDREWS, George Reid. *Blacks and whites in São Paulo. 1888-1988.* The University of Wisconsin Press, 1991. Apud: SILVA, Joselina da. The União dos Homens de Cor: aspects of the black movement in the 40's and 50's. *Estudos afro-asiáticos,* Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, p. 217, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid =S0101-546X2003000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 4 ago. 2006.

APPIAH, Kwane Anthony. *Na casa de meu pai:* a África na filosofia da cultura. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

______. *The Ethics of Identity.* Princetown, New Jersey: Princeton University Press, 2005.

ARAÚJO, Joel Zito. A força de um desejo: a persistência da branquitude como padrão estético audiovisual. *Revista USP*, Racismo II, n. 69, p. 72-79, mar./mai. 2006.

AZEVEDO, Celia Maria Marinho de. *Onda negra, medo branco:* o negro no imaginário das elites – séc. XIX. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BARROS, Ricardo Paes; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil.* Rio de Janeiro: Ipea, 2000.

BEZERRA DE MENEZES, Adolpho Justo. *O Brasil e o mundo ásio-africano.* Rio de Janeiro: GRD-1956/1960.

BRAGA, Maria Lúcia de Santana. Roger Bastide, paisagista. In: MAIO, Marcos Chor; SANTOS, Ricardo Ventura (Orgs.). *Raça, ciência e sociedade.* Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1998.

CANTARINO, Carolina. Luta por reparação caracteriza movimento negro contemporâneo. In: *ComCiência,* Revista Eletrônica de Jornalismo Científico - SBPC, "O Brasil Negro" [*on-line*], n. 49, nov. 2003. Disponível em: <http://www.comciencia.br/reportagens/negros/02. shtml>. Acesso em: 4 ago. 2006.

CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. A tolerância como virtude. *Revista USP,* Racismo II, n. 69, p. 6-13, mar./mai. 2006.

CERVO, Amado (Org.*). O desafio internacional:* a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1994.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2002.

CHAGAS, Conceição Corrêa das. *Negro uma identidade em construção – dificuldades e possibilidades.* 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

COELHO, Pedro Motta Pinto; SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). *Fórum Brasil-África*: Política, Cooperação e Comércio. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (Ibri), 2004.

CONCEIÇÃO, Fernando. Cultura como alienação.In: *Revista USP,* Racismo II, n. 69, p. 60-71, mar./mai. 2006.

COSTA, Breno. *Os Estados Unidos e a reforma do conselho de segurança das Nações Unidas.* A Evolução da Posição Norte-Americana e seus efeitos sobre a candidatura brasileira a membro permanente do CSNU. Tese - 50º CAE, 2006. p. 159-160.

COSTA E SILVA, Alberto da. *Um rio chamado Atlântico:* a África no Brasil e o Brasil na África. Rio de Janeiro: Nova Fronteira/Ed. UFRJ, 2003.

CUNHA JR., Henrique. Movimento Negro após a Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial. *Revista Espaço Acadêmico,* [*on-line*], n. 51, ago. 2005. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/051/51cunhajr.htm>. Acesso em: 4 ago. 2006.

DA MATTA, Roberto. Digressão: a fábula das três raças, ou o problema do racismo à brasileira. In: ______. *Relativizando, uma introdução à antropologia social*. Petrópolis: Vozes, 1981.

DANESE, Sérgio França. *Diplomacia presidencial:* história e crítica. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

D'ADESKY, Jacques. *Racismo e antirracismo no Brasil.* Rio de Janeiro: Pallas, 2001.

DUPAS, Gilberto. *Economia global e exclusão social*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

______. *Atores e poderes na ordem global.* São Paulo: Editora Unesp, 2004.

DZIDZIENYO, Anani. Conclusions. In: *No Longer Invisible. Afro-latin Americans Today*. Minority Rights Group (Ed.) London: Minority Rights Publications, 1995.

______. The African Connection and the Afro-Brazilian Condition. In: FONTAINE, Pierre-Michel (Org.). *Race and Class Power in Brazil.* Los Angeles: Center for Afro-American Sutdies, University of California,[s.d.].

______. Triangular Mirrors and Moving Colonialisms. *Etnográfica,* v. VI, n.1, p. 127-140, 2002.

______. Afro-Latin Americans within the Changing Global Order. Palestra... Seminário "Experiences And Prospects Of Globalization In Latin America And The Caribbean", JCAS Symposium Series 23. *Anais…*, The Japan Center for Area Studies. Osaka, Japan, 2005. Mimeo.

FELIX, João Batista de Jesus. Pequeno histórico do Movimento Negro contemporâneo. In: SCHWARTZ, Lilia; REIS, Letícia (Orgs.) *Negras imagens.* Ensaios sobre cultura e escravidão no Brasil. São Paulo: Edusp, 1996. p. 211-216.

FERES JR., João. Ação afirmativa no Brasil: fundamentos e críticas. *Econômica,* Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 291-312, dez. 2004.

FERNANDES, Florestan. "The negro in the Brazilian society". Nova York: Columbia University Press, 1967. p. 137. In: SARAIVA, José Flávio S. *O lugar da África:* a dimensão atlântica da política exterior do Brasil. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1996. p. 96.

FISCHOLOWITZ, Estanislau. Subsídios para a doutrina africana no Brasil. In: *Revista Brasileira de Política Internacional.* Ano III, n. 9, p. 82-95, mar. 1960.

FLORENTINO, Manolo. *Em costas negras:* uma história do tráfico de escravos entre a África e o Rio de Janeiro (séculos XVIII e XIX). 3ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

FONSECA JR., Gelson. A legitimidade e outras questões internacionais. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

FREIRE, Paulo; GUIMARÃES, Sérgio. *A África ensinando a gente*: Angola, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

FREYRE, Gilberto. *Casa Grande & Senzala*. São Paulo: Global, 2003.

FRY, Peter. *A persistência da raça.* Ensaios antropológicos sobre o Brasil e a África austral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das relações internacionais do Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 2001.

GETTLEMAN, Jeffrey. Across Africa, a sense that US Power isn´t so super. In: *New York Times*, Week in Review, 24 de setembro de 2006.

GOMES, Nilma Lino. Alguns termos e conceitos presentes no debate sobre relações raciais no Brasil: uma breve discussão. In: Secretaria de Educação Continuada. Alfabetização e Diversidade. *Educação antirracista: caminhos abertos pela Lei Federal n. 10.639/03.* Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2005. p. 39-64.

GOLDESTEIN, Judith.; KEOHANE, Robert O. (Eds.). *Ideas & Foreign Policy.* Ithaca: Cornell University Press, 1993.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio. Desigualdade que anula a desigualdade: notas sobre a ação afirmativa no Brasil. In: SOUZA, Jessé (Org.). *Multiculturalismo e racismo*: uma comparação Brasil-Estados Unidos. Brasília: Parelelo 15, 1997. p. 233-242.

______. *Racismo e antirracismo no Brasil.* São Paulo: Editora 34, 1999.

______. *Classes, raças e democracia.* São Paulo: Editora 34, 2002.

______. *A democracia racial.* [*on-line*], jan. 2003. Disponível em: <www.fflch.usp.br/sociologia/asag/Democracia%20racial.pdf.> Acesso em: 4 ago. 2006.

______. Intelectuais negros e formas de integração nacional. In: *Estudos Avançados* [*on-line*], v. 18, n. 50, p. 271-284, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/ scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000100023&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 07 ago. 2006.

HAMILTON, Charles V. et al. (Org.). *Beyond Racism*: race and inequality in Brazil, South Africa and the United States. Boulder, Co.: Lynne Rienner Publishers, 2001.

HANCHARD Michael. *Orfeu e poder.* Movimento Negro no Rio e São Paulo. Rio de Janeiro: Eduerj/Ucam-Centro de Estudos Afro-Asiáticos, 2001.

HASENBALG, Carlos. Entre o mito e os fatos: racismo e relações raciais no Brasil. In: MAIO, Marcos Chor ; SANTOS, Ricardo Ventura (Orgs.). *Raça, Ciência e Sociedade.* Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1998.

HAWKINS, Virgil. Measuring UN Security Council Action and Inaction int the 1990s. Lessons for Africa. In: *African Security Review*. Institute of Security Studies, Pretória, v. 12, n. 2, 2003. Disponível em: <http://www.iss.co.za/pubs/ASR/12No2/E1.html>. Acesso em: 19 dez. 2006.

HERNANDEZ, Leila Maria Gonçalves Leite. *A África na sala de aula:* visita à historiografia contemporânea. São Paulo: Selo Negro, 2005.

HENRIQUES, Ricardo. *Desigualdade racial no Brasil:* evolução das condições de vida, década de 90. Textos para discussão, n. 807. Brasília: Ipea, julho de 2001.

HIRST, Monica. O mundo da Guerra Fria. In: SILVA, Raul Mendes (Ed.). *História das relações internacionais do Brasil.* Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri), [s.d.].

______. Governos militares. In: SILVA, Raul Mendes (Ed.). *História das relações internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri), [s.d.].

______. Período democrático. In: SILVA, Raul Mendes (Ed.). *História das relações internacionais do Brasil.* Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri), [s.d.].

HOWARD-HASSMANN, Rhoda E. Moral integrity and reparations to Africa. In: *Human Rights Working Papers,* n. 16. Sept. 2001. [*on-line*] Disponível em: <http://www.du. edu/humanrights/workingpapers/index.html>. Acesso em: 15 set. 2006.

IANNI, Octávio. *Capitalismo e racismo.* São Paulo: Brasiliense, 1972.

JACCOUD, Luciana de Barros; BEGHIN, Nathalie. *Desigualdades raciais no Brasil:* um balanço da intervenção governamental. Brasília: Ipea, 2002.

JOHNSON III, Ollie A. Representação racial e política no Brasil: parlamentares negros no Congresso Nacional (1983-1999). *Estudos Afro-Asiáticos*, n. 38, p. 7-29, dez. 2000.

KUSCHNIR, Karina; CARNEIRO, Leandro Piquet. As dimensões subjetivas da política: cultura política e antropologia da política. In: *Revista Estudos Históricos,* n. 24, 1999/2. Disponível em: <http://www.cpdoc.fgv.br/revista/arq/269.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2006.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira:* passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Século XXI. In: SILVA, Raul Mendes (Ed.). *História das relações internacionais do Brasil.* Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri), [s/d.].

LAPID, Yosef; KARTOCHWIL, Friedrich (Eds.). *The return of Culture and Identity in IR Theory.* Londres: Lunn Rienner, 1996.

LARA, Silvia Hunold. Na perspectiva dos escravos. In: *Teoria e Debate*. [*on-line*] n. 45, jul./set. Fundação Perseu Abramo, 2000. Disponível em: <http://www2.fpa.org.br/ portal/modules/news/article.php?storyid=1493&keywords=africanos>. Acesso em: 13 ago. 2006.

LEONI, Alfredo Cesar Martinho. *O Programa de Estudantes* - Convênio como instrumento da cooperação educacional do Brasil: uma proposta de parceria com o setor privado brasileiro. Jan. 2005. Tese. 48º Curso de Altos Estudos (CAE). Itamaraty, Brasília. Mimeo.

LESSER, Jeffrey. *A negociação da identidade nacional.* Imigrantes, minorias e a luta pela etnicidade no Brasil. São Paulo: Editora Unesp, 2000.

LIMA, Márcia. Notas sobre "raça", cidadania e violência no Rio de Janeiro. In: PANDOLFI , Dulce et al. (Org.). *Cidadania, justiça e violência.* Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1999. p. 229-248. Disponível em: <www.cpdoc.fgv.br>. Acesso em: 13 ago. 2006.

LIMA, Solange M. Couceiro de. ... até canibal vira vegetariano. *Revista USP,* Racismo II, n. 69, p. 44-59, mar./mai. 2006.

LINDGREEN ALVES, José Augusto. Diferencialismo e igualitarismo na luta contra a discriminação racial. *Revista USP,* Racismo II, n. 69, p. 14-25, mar./mai. 2006.

LOPES, Carlos. *Cooperação e desenvolvimento humano.* A agenda emergente para o novo milênio. São Paulo: Editora Unesp, 2005.

LUZ, Francisco. *A questão da AIDS na África Austral:* Realidades e perspectivas da cooperação brasileira com os países da região para o combate à pandemia. 2006. Tese. L Curso de Altos Estudos (CAE). Itamaraty, Brasília. Mimeo.

MAIO, Marcos Chor. *A história do projeto Unesco.* Estudos Raciais e Ciências Sociais no Brasil. 1997. Tese (Doutorado) – Sociedade Brasileira de Instrução/ Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro SBI-Iuperj, Rio de Janeiro.

MAIO, Marcos Chor; SANTOS, Ricardo Ventura (Orgs.). *Raça, ciência e sociedade.* Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1998.

MALATIAN, Teresa. O Brasil visto do Itamaraty: Oliveira Lima e a história diplomática. In: AXT, Gunter; SCHÜLER, Fernando (Orgs.). *Intérpretes do Brasil.* Cultura e Identidade. Porto Alegre, RS: Artes e Ofícios, 2004.

MARTINS, Estevão Chaves de Rezende. *Relações internacionais – cultura e poder.* Brasília: Funag/Ibri, 2002.

MARTINS, Roberto Borges. *Desigualdades raciais e políticas de inclusão racial*: um sumário da experiência brasileira recente. Santiago: Cepal, 2004.

MILNER, Helen; KEOHANE, Robert. *Internationalization and domestic politics*. Nova York: Cambridge University Press, 1996.

MOISÉS, José Álvaro. *Os brasileiros e a democracia.* Bases sociopolíticas da legitimidade democrática. São Paulo: Ática, 1995.

MUNANGA, Kabenguele. *Rediscutindo a mestiçagem no Brasil:* Identidade nacional *versus* identidade negra. Petrópolis: Vozes, 1999.

______. Construção da identidade negra no contexto da globalização. In: OLIVEIRA, Iolanda (Org.). *Relações raciais e educação*: temas contemporâneos. Niterói: Eduff, 2002.

PAIXÃO, Marcelo Jorge de Paula. *Desenvolvimento humano e relações raciais*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

PAIXÃO, Marcelo; GOMES, Flávio dos Santos. Exclusão racial, uma questão política e moral. *Teoria e Debate*, São Paulo, v. 19, n. 67, p. 30-36, 2006.

NASCIMENTO, Abdias. Teatro negro no Brasil, uma experiência sociorracial. *Revista Civilização Brasília*, n. 2, Caderno Especial, 1968. Apud: SILVA, Joselina da. The União dos Homens de Cor: aspects of the black movement in the 40's and 50's. *Estudos Afro-Asiáticos,* Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, p. 217, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-546X2003000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 4 ago. 2006.

______. *O genocídio do negro brasileiro.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

NASCIMENTO, Abdias; NASCIMENTO, Elisa L. Reflexões sobre o Movimento Negro no Brasil, 1938-1997. In: GUIMARÃES, Antonio Sergio; HUNTLEY, Lynn (Orgs.). *Tirando a máscara.* Ensaios sobre o racismo no Brasil. São Paulo: Paz e Terra/SEF, 2000. p. 203-236.

NASCIMENTO, Elisa Larkin. *O sortilégio da cor:* identidade, raça e gênero no Brasil. São Paulo: Selo Negro, 2003.

OLIVEIRA, Cloves Luiz Pereira; BARRETO, Paula Cristina da Silva. Percepção do racismo no Rio de Janeiro. *Estudos Afro-asiáticos,* Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-546X2003000200001& lng =en&nrm=iso>. Accesso em: 14 dez. 2006.

OLIVEIRA, Henrique Altemani; MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque. O processo de definição da política externa africana no Brasil. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani; ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Orgs.). *A política externa brasileira na visão dos seus protagonistas.* Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2005. v. 1, p. 47-78.

PAIXÃO, Marcelo J. P. *Desenvolvimento humano e relações raciais.* Rio de Janeiro: DP&A: Laboratório de Políticas Públicas, 2003.

PALLARES-BURKE, Maria Lúcia Garcia. *Gilberto Freyre.* Um vitoriano nos trópicos. São Paulo: Editora Unesp, 2005.

PEREIRA, João Batista B. Aspectos do comportamento político do negro em São Paulo. *Ciência e Cultura*. São Paulo, USP/SP, v. 34, n. 10, p. 1.291, 1982. Apud SANTOS, Gevanilda Gomes dos. *Partidos políticos e etnia negra*. 1992. p. 88. Tese (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica, São Paulo. Mimeo, 1992.

PEREIRA, José Maria Nunes. O Brasil e a África. In: SILVA, Raul Mendes (Ed.). *História das relações internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri), s/d. p. 577-880.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. Negritude, mestiçagem e lusitanismo: O Brasil positivo de Gilberto Freyre. Apud AXT, Gunter; PINHO, Osmundo de Araújo. O sol da liberdade: movimento negro e a crítica das representações raciais. *ComCiência* - Revista Eletrônica de Jornalismo Científico – SBPC, O Brasil Negro [*on-line*], n. 49, nov. 2003. Disponível em: <http://www.comciencia.br/reportagens/negros/15.shtml>. Acesso em: 9 ago. 2006.

PINHEIRO, Letícia. Ação e omissão: a ambigüidade da política brasileira frente ao processo de descolonização africana, 1946-1960. Rio de Janeiro: PUC, 1988. Apud SARAIVA, José Flávio S. *O lugar da África:* a dimensão atlântica da política exterior do Brasil. Brasília: Edunb, 1996. p. 26.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Prefácio In: ALVES, José Augusto Lindgren. *Relações internacionais e temas sociais:* a década das conferências. Brasília: Ibri/Funag, 2001.

PIOVESAN, Flávia. Ações afirmativas e direitos humanos. *Revista USP,* Racismo II, n. 69, p. 36-43, mar./ mai. 2006.

REIS, João José. (1ª) Orelha. In: GUIMARÃES, Antonio Sergio. *Racismo e antirracismo no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 1999.

RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro.* A formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

ROLAND, Edna. Os mecanismos de acompanhamento da Declaração e Programa de Ação de Durban. *Jornal Irohin,* p. 28-29, jun./jul. 2006.

______. Racismo no Mundo – a caixa de Pandora. *Revista Teoria e Debate* [*on-line*], n. 49, out./dez. 2001. Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <http://www2. fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=1618&keywords=Durban>. Acesso em: 13 ago. 2006.

ROSEMBERG, Fúlvia; BAZILLI, Chirley; SILVA, Paulo Vinícius Baptista da. Racismo em livros didáticos brasileiros e seu combate: uma revisão da literatura. *Educacão e Pesquisa,* São Paulo, v. 29, n. 1, jan./jun. 2003.

RUPERT, Emerson. Race in Africa - United States Foreign Policy. In: SHEPHERD JR., George W. (Eds.). *Racial Influences on American Foreign Policy.* New York: Basic Books, 1970. p. 117-134.

SABÓIA, Gilberto Vergne (Org.). Seminários regionais preparatórios para Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata. Brasília: Ministério da Justiça, 2001.

SANSONE, Lívio. Pai preto, filho negro. Trabalho, cor e diferenças de geração. *Estudos Afro-Asiáticos*, n. 23, 1993.

______. The Making of Black Culture. *Critique of Anthoropology*, Londres, v. 14, n. 2, p. 173-198, 1994.

______. O local e o global na cultura afro-baiana. *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* v. 10. n. 29, p. 65-84, 1995.

SANTOS, Gevanilda Gomes dos. *Partidos políticos e etnia negra.* 1992. Tese (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica. São Paulo. Mimeo, 1992.

SANTOS, Jocélio Teles dos. *O poder da cultura e a cultura no poder:* a disputa simbólica da herança negra no Brasil. Salvador: Edufba, 2005.

SANTOS, Joel Rufino dos. O negro como lugar. In: MAIO, Marcos Chor; SANTOS, Ricardo Ventura (Orgs.). *Raça, ciência e sociedade.* Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1998.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, Norma Breda dos. História das relações internacionais no Brasil: esboço de uma avaliação sobre a área. *História,* Franca, v. 24, n. 1, p. 11-39, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-90742005000100002&lng= pt&nrm=#nt30>. Acesso em: 29 ago. 2006.

SANTOS, Ricardo Ventura; MAIO, Marcos Chor. Qual "retrato do Brasil"? Raça, biologia, identidades e política na era da genômica. *Mana*, v. 10, n. 1, p. 61-95, 2004.

SARAIVA, José Flávio S. *O lugar da África:* a dimensão atlântica da política exterior do Brasil. Brasília: Edunb, 1996.

______ (Org.). *CPLP – Comunidade dos países de língua portuguesa:* solidariedade e ação política. Brasília: Ibri, 2001.

SARAIVA, José Flávio S.; CERVO, Amado (Orgs.). *O crescimento das relações internacionais no Brasil.* Brasília: Ibri, 2005.

SCHÜLER, Fernando (Org.). *Intérpretes do Brasil. Cultura e identidade.* Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2004.

SEPPIR. Estado e sociedade promovendo a igualdade racial. Brasília: Seppir, 2005. p. 35.

SEMOG, Éle; NASCIMENTO, Abdias. *Abdias Nascimento.* O griot e as muralhas. Rio de Janeiro: Pallas, 2006.

SEYFERTH, Giralda et al. *Racismo no Brasil.* São Paulo: Editora Fundacão Petrópolis, 2002.

SHAIN, Yossi; BARTH, Aharon. Diasporas and international relations theory. *International Organization.* v. 57, p. 449-479, Summer/2003.

SHELBY, Tommie. *We Who Are Dark.* The Philosophical Foundations of Black Solidarity. Cambride, Massachusets: Harvard University Press, 2005.

SHEPPERSON, George. African Diaspora: Concept and Context. In: HARRIS, Joseph E. (Ed.). *Global Dimensions of the African Diaspora.* 2nd. edition Washington, D.C.: Howard University Press, 1993. p. 41-49.

SILVA, Juremir Machado da. Gilberto Freyre: o clássico injustiçado. In: AXT, Gunter; SCHÜLER, Fernando (Orgs.). *Intérpretes do Brasil.* Cultura e Identidade. Porto Alegre, RS: Artes e Ofícios, 2004.

SILVA, Joselina da. The União dos Homens de Cor: aspects of the black movement in the 40's and 50's. *Estudos Afro-Asiáticos,* Rio de Janeiro, v. 25, n. 2, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-546X2003000200002& lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 4 ago. 2006.

SOUSA, Marconi F. *As relações raciais na Câmara dos Deputados*: análise de discursos parlamentares nas décadas de 60, 70 e 80. 2005. Tese (Mestrado) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, DF (s/d).

SCHWARCZ, Lilia Moritz. As teoriais raciais, uma construção histórica de finais do século XIX: O contexto brasileiro. In: SCHWARCZ, Lilia; QUEIRÓS, Renato da Silva. *Raça e diversidade.* São Paulo: Edusp, 1996.

______. Questão Racial e Etnicidade. In: MICELI, Sérgio (Org.). O que ler na ciência social brasileira (1970-1995). *Antropologia,* São Paulo: Anpocs, v. II, p. 267-326, 1999.

TELLES, Edward; BAILEY, Stan. Políticas contra o racismo e opinião pública: comparações entre Brasil e Estados Unidos. *Opinião Pública,* Campinas, v. VIII, n.1, p. 30-39, 2002.

THALES DE AZEVEDO. *Democracia racial.* Ideologia e realidade. Petrópolis: Vozes, 1975. p. 41-42.

VIDA, Samuel Santana. Africanos no Brasil: Uma ameaça ao paraíso racial. In: Seminário Internacional Migrações Internacionais: contribuições para políticas públicas. Comissão Nacional de População e Desenvolvimento. 2000. Brasília. *Anais...,* Brasília, dez. 2000. *Revista ComCiência*, n.16, dez. 2000/ jan. 2001.

VILALVA, Mário; GALA, Irene Vida. Relações Brasil-África do Sul: quatro décadas rumo à afirmação de uma parceria democrática. *Cena Internacional,* Brasília, Ano 3, n. 2, dez. 2001.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações internacionais do Brasil*: de Vargas a Lula. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

VOGT, Carlos. Ações afirmativas e políticas de afirmação do negro no Brasil. Editorial. *ComCiência*, Revista Eletrônica de Jornalismo Científico-SBPC, O Brasil Negro [*on-line*], n. 49, nov. 2003. Disponível em: <http://www.comciencia.br/reportagens/negros/01.shtml> Acesso em: 9 set. 2006.

Documentos

Programa de Governo Lula, 2002.

Relatório Ministério das Relações Exteriores. *Décimo sétimo relatório periódico relativo à Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial,* Brasília: MRE, 2003, p. 7

Relatório da Visita da Senhora Ministra Matilde Ribeiro à Angola, África do Sul e Moçambique. 27 de setembro a 5 de outubro de 2003. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Presidência da República. Seppir, Mimeo.

Documento S/2006/10, de 1/3/2006.

Doc. A/59/2005.

Doc. A/59/565.

Doc. A/59/L.64

Declaração de Abuja. Adotada ao final da Cúpula Afras, em 30 de novembro de 2006, nos parágrafos 32 e 39.

Nota à Imprensa n. 361, de 02/09/2003, emitida pela Assessoria de Imprensa do Gabinete do MRE, intitulada Comunicado do G-20.

Nota à Imprensa n. 240, de 12/06/2004, emitida pela Assessoria de Imprensa do Gabinete do MRE, intitulada Comunicado Ministerial do G-20.

Nota à Imprensa n. 339, de 20/08/2003, emitida pela Assessoria de Imprensa do Gabinete do MRE, intitulada Proposta Conjunta de um Grupo de PEDs sobre Agricultura.

Nota à Imprensa n. 554, de 09/09/2006, emitida pela Assessoria de Imprensa do Gabinete do MRE.

Nota à Imprensa n. 228, de 3/6/2004, emitida pela Assessoria de Imprensa do Gabinete do MRE.

Notas do Ministro Celso Amorim na sessão do Comitê de Negociações Comerciais da OMC – Genebra, 24 de julho de 2006. Nota n. 451, de 24/07/2006, emitida pela Assessoria de Imprensa do Gabinete do MRE.

Nota à imprensa n. 410, de 7/7/2006, divulgada pela Assessoria de Imprensa do Gabinete do MRE.

Comunicado à Imprensa de 31/10/2003.

**

Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na V Reunião Ministerial da OMC. Nota n. 378, de 11/09/2003, emitida pela Assessoria de Imprensa do Gabinete do MRE.

Discurso Presidente da República – Almoço oferecido pelo Presidente da República Democrática de São Tomé e Príncipe. São Tomé e Príncipe, 2 de novembro de 2003.

Discurso Presidente da República – Cerimônia de Inauguração da Embaixada do Brasil na República Democrática de São Tomé e Príncipe. São Tomé e Príncipe, 2 de novembro de 2003.

Discurso Presidente da República – Assembleia Nacional de Angola – Luanda, Angola, em 3 de novembro de 2003.

Discurso Presidente da República – Visita ao Centro de Estudos Brasileiros (CEB). Maputo, Moçambique, 4 de novembro de 2003.

Discurso Presidente da República – Jantar oferecido pelo Presidente Joaquim Chissano, Maputo, 5 de novembro de 2003.

Palavras do Presidente da República – Reunião com Joaquim Chissano, Presidente da República de Moçambique. Maputo, Moçambique, 5 de novembro de 2003.

Discurso Presidente da República – Abertura da Reunião Ministerial Brasil-Angola. Luanda, Angola, em 3 de novembro de 2003.

Discurso Presidente da República – "Encontro Empresarial Brasil-Angola: Comércio e Investimentos". Luanda, Angola, em 3 de novembro de 2003.

Discurso Presidente da República – V Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, realizada em São Tomé e Príncipe, em 26 de julho de 2004.

Palavras Presidente da República – Leitura de Comunicado Conjunto, Libreville, Gabão, 28 de julho de 2004.

Discurso Presidente da República – Encerramento da II Conferência de Intelectuais da África e da Diáspora. Salvador, Bahia, 12 de julho de 2005.

Discurso Presidente da República – Encontro com a comunidade brasileira residente no Senegal. Dacar, Senegal, 14 de abril de 2005.

Brinde Presidente da República **–** Almoço com o Presidente da República da Nigéria, Olosegum Obasanjo. Palácio Itamaraty, Brasília, 6 de setembro de 2005.

Discurso Presidente da República – Jantar oferecido pelo Presidente Abdoulaye Wade, do Senegal. Dacar, Senegal, 13 de abril de 2005.

Discurso Presidente da República – Jantar em homenagem aos Chefes de Estado e de Governo e Vice-Presidentes participantes da II Conferência de Intelectuais da África e da Diáspora. Salvador, Bahia, 11 de julho de 2005.

Discurso Presidente da República – Abertura da II Conferência de Intelectuais da África e da Diáspora. Salvador, Bahia, 12 de julho de 2005.

Discurso Presidente da República – Visita do Presidente de Gana, John Agyekum Kufuor. Palácio do Planalto, Brasília, 10 de julho de 2006.

**

Resenha de Política Exterior do Brasil/Ministério das Relações Exteriores, Gráfica do Ministério das Relações Exteriores. Ano 1, n. 1 (jun. 1974). Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Gráfica do Ministério das Relações Exteriores, 1974.

Resenha de Política Exterior do Brasil, n. 93, 2º Semestre de 2003, p. 347.

Resenha de Política Exterior do Brasil, n. 92, 1º Semestre de 2003, p. 82.

Resenha de Política Exterior do Brasil, n. 96, 1º Semestre de 2005, p. 252.

ANEXOS

LISTA DE ANEXOS

ANEXO I – Principais documentos do Partido dos Trabalhadores e suas referências a negros, questões raciais, África e temas africanos.

ANEXO II – Missões e visitas.

ANEXO III – Discurso de posse do Senador Abdias Nascimento no Senado Federal

ANEXO I

PRINCIPAIS DOCUMENTOS DO PARTIDO DOS TRABALHADORES E SUAS REFERÊNCIAS A NEGROS, QUESTÕES RACIAIS, ÁFRICA E TEMAS AFRICANOS.[795]

1/5/1979 - divulgação da "Carta de Princípios" para a formação de um partido de trabalhadores, com ênfase na agenda política das organizações de trabalhadores e sem nenhuma referência a negros ou a questões raciais. Não há referências à África.

13/10/1979 - lançamento do Movimento pelo Partido dos Trabalhadores e divulgação de uma "Declaração Política", redigida pela Comissão Coordenadora Provisória, em que se afirma que "o fato mais novo vivido pela sociedade brasileira é a grande luta das massas trabalhadoras, em anos recentes, pela conquista de melhores condições de vida para amplos setores da população brasileira das cidades e dos campos." Nesse documento, no contexto de uma referência ao "avanço e fortalecimento desse amplo e novo movimento social", incluem-se, como dele fazendo parte, os negros, mulheres e índios. Não há referências à África.

10/2/1980 - no Manifesto de Lançamento do PT, há referência aos negros, como um dos "setores explorados" que participam de "lutas populares".

1/6/1980 - O Programa e Plano de Ação do Partido dos Trabalhadores expressa solidariedade "com os movimentos de defesa dos demais

[795] Disponível em: <http://www.ptgte.org.br/pt25anos>. Acesso em: 26 jul. 2006.

setores oprimidos, entendendo que respeitar as culturas e as raças significa ajudar e acabar com as discriminações em todos os planos, sobretudo no econômico. Neste particular, a luta pela defesa da cultura e das terras indígenas, bem como a questão do negro, assume papel relevante. O PT considera que as discriminações não são questões secundárias, como não é secundário o problema da mulher trabalhadora segregada na fábrica, no campo e, não raro, também no lar". Inclui compromisso de "apoio aos movimentos de defesa dos direitos das mulheres, negros e índios, manifestando-se contra a discriminação racial, econômica, social e política (...) em defesa do patrimônio cultural dos negros, índios e minorias." No item relativo à soberania nacional, inclui-se disposição relativa "ao respeito à autodeterminação dos povos e à solidariedade aos oprimidos." Não há referências à África.

27/3/1982 - Na Plataforma Eleitoral Nacional, aprovada no 2º Encontro Nacional do PT, a questão racial ganha algum destaque comparada a documentos anteriores. Os negros são referidos isoladamente e não mais na sequência de referências a outros grupos minoritários. É o primeiro dos grupos minoritários a ser mencionado e a discriminação contra os negros é especificamente reconhecida. Já a Carta Eleitoral, aprovada na mesma ocasião com as diretrizes para a indicação de candidatos e preparação da campanha, omite qualquer menção aos negros ou outras minorias, quer como candidatos quer como eleitores. Não há referências à África.

8/4/1984 - No 3º Encontro Nacional, é adotado documento intitulado "Teses para Atuação do PT", em que também não há menção a negros, questão racial e racismo. Na parte relativa a questões internacionais, as referências nominais são a "países socialistas e do Terceiro Mundo (...) [às] lutas dos outros povos latino-americanos, pela semelhança das condições econômicas, históricas e culturais. (...) [à] nossa prioridade para o fortalecimento de laços com os movimentos de libertação latino-americanos, que têm, hoje, como pontos principais a Nicarágua, El Salvador e Cuba. ... ao lado da luta dos trabalhadores da Polônia ..." Não há referências à África.

6/12/1987 - No 5º Encontro Nacional, foi aprovado documento final, dividido em várias partes. O capítulo referente a "Resoluções Políticas" e "Política de Alianças" não aborda a questão do negro ou os movi-

mentos que os representam. O capítulo sobre o "Programa Democrático Popular" traz uma única referência aos negros, no contexto de "diferentes movimentos sociais que combatem opressões específicas" e, naquele sobre "O PT e o Movimento Popular", há mais duas menções à "articulação [de luta] de negros, mulheres, ecologia e transporte" e à discriminação contra "negros e mulheres". Mas nesse mesmo documento, há um capítulo exclusivo sobre o Centenário da Abolição, que talvez tenha sido o primeiro documento do PT em que a questão racial assume efetivo destaque. As menções são a trabalhadoras e trabalhadores negros, mas se reconhece a diferença de oportunidades educacionais. O Partido se manifesta contra os preparativos para o Centenário da Abolição, à luz da condição dos negros e do tom festivo que as autoridades se propunham a atribuir às celebrações, e denuncia como uma farsa a tese da democracia racial no Brasil. O Partido também é instado a "articular, por meio de seus militantes, a mobilização do Movimento Negro com a mobilização dos trabalhadores em geral" e admite a necessidade do PT de reconhecer a questão racial "como uma questão nacional e assumir efetivamente a luta contra o racismo ... [entendendo-a] como de responsabilidade de todos aqueles que lutam por uma sociedade mais justa." Nas resoluções, aprovadas na mesma ocasião, sobre Tendências e Proporcionalidade, não há referência aos negros.

18/6/1989 - No 6º Encontro Nacional do PT, o documento aprovado sobre "As eleições presidenciais e a candidatura Lula" dispõe a favor da realização de "atos massivos, convocando os jovens, os parlamentares, os negros, as mulheres, os sindicalistas, o povo do interior, educadores, trabalhadores da saúde, ecologistas e ambientalistas e outros setores da sociedade civil para debater com eles os seus problemas e os problemas do País." O documento "Diretrizes para a Elaboração do Programa de Governo" traz duas menções a negros, uma sobre a necessidade de crescimento do Movimento Negro, entre outros também citados, e outra sobre a luta dos negros, junto com outras minorias, como parte do projeto de PT que revela a "possibilidade histórica do PT ser governo." No documento "As bases de ação do Programa de Governo", há um capítulo exclusivo sobre "Negros", com a indicação dos princípios que devem pautar a atuação do Governo PT, a saber: respeito à autonomia do movimento negro; apoio à organização autônoma da população negra, à sua cultura e às suas lutas; apoio às lutas dos povos oprimidos da África, dos negros da

Diáspora e o repúdio aos países que tenham institucionalizado qualquer tipo de discriminação; reorientação das prioridades da política externa em relação ao continente africano; a definição de políticas especiais dirigidas à população negra, que acionem mecanismos de mobilidade social visando a promoção diferencial deste segmento, a saber: assegurar, por meio de leis e fiscalização, o combate ao racismo no trabalho; assegurar que a elaboração dos currículos escolares contemple e respeite as diferentes etnias que conformam a população brasileira; assegurar, por meio de leis, a fiscalização rigorosa e o combate à veiculação de preconceito de qualquer tipo por intermédio dos meios de comunicação social; preservar, zelar e fomentar a produção cultural e o patrimônio artístico e histórico da participação do negro na sociedade brasileira; criar um programa especial de combate ao racismo, desenvolvendo campanhas educativas permanentes; criar, no âmbito de cada Ministério, grupos de trabalho com o objetivo de diagnosticar, propor e subsidiar medidas governamentais de combate ao racismo. Estes grupos deverão atuar sob a coordenação de um órgão vinculado à Presidência da República; democratizar, reequipar e reordenar a atuação da Fundação Cultural Palmares, colocando-a a serviço do fomento e da produção cultural de origem africana."

1/12/1991 - Documento intitulado "Partido", aprovado por ocasião do I Congresso Nacional do PT, constata e dispõe, no capítulo relativo ao "PT e os movimentos sociais" que, "outra medida decisiva no campo da reorganização partidária é a unificação da ação dos petistas que atuam nos movimentos sociais (...) O PT deverá pensar, com urgência, formulações para a superação do racismo no Brasil. Na questão racial, a relação do PT com o Movimento Negro não avança na medida em que o Partido não tem entendido a importância do negro na luta contra a opressão neste país (...) A esquerda brasileira tem formação egocêntrica, onde a questão Capital x Trabalho foi sempre considerada a base explicativa de todas as contradições presentes na sociedade; isso a impediu de compreender que esta contradição é fundamental, mas só ela não dá conta da totalidade das opressões sofridas pela população trabalhadora em geral. Neste sentido, se omite em relação à formulação de uma política de combate ao racismo, expresso na sociedade brasileira através do extermínio de crianças e adolescentes, a violência policial, a esterilização em massa de mulheres, o desemprego. As condições de marginalidade

das populações pobres, onde o negro é maioria absoluta, colocam explicitamente o processo de genocídio ao qual este setor da população está sendo submetido. Se o PT não entender esta questão, realmente estará seriamente comprometida a sua proposta de ser o agente transformador das estruturas opressivas da sociedade brasileira. Tudo o que está relatado anteriormente é reflexo da atual estrutura partidária, que não possui órgão, nem representação negra nas suas instâncias decisórias. Sabemos ser princípio do Partido o combate a todas as formas de opressão e discriminação. Isto poderá ser viabilizado na medida em que o PT defenda a concretização representativa das reivindicações dos setores oprimidos e discriminados. O PT precisa incorporar a necessidade de combater o racismo no Brasil, na educação, nas prisões e no mercado de trabalho."

13/6/1993 - Documento intitulado "Por um Governo Democrático Popular", adotado por ocasião do 8º Encontro Nacional do PT, dispõe, na parte sobre política externa, que "fiel à sua vocação diplomática e comercial multilateral, o Brasil aprofundará suas relações com a Comunidade Europeia, com a África e com as potências emergentes da Ásia. Buscará ações comuns com potências intermediárias, com as quais poderá estabelecer acordos de complementaridade econômica, como a Índia, a Rússia, a China e, futuramente, a África do Sul."

1/5/1994 - Aprovadas as "Bases do Programa de Governo", no 9º Encontro Nacional do PT, com propostas específicas sobre a questão racial, assim apresentadas: "ao inscrever a questão das desigualdades raciais no bojo de uma campanha nacional pela geração de emprego, a Ação da Cidadania Contra a Miséria e Pela Vida constatou o óbvio: a absoluta impossibilidade de transformações estruturais na sociedade brasileira sem o tratamento devido da questão racial. A presente proposta tem como premissa a incorporação da problemática racial às diretrizes do Governo Democrático e Popular, como condição básica para a universalização da democracia e para a promoção dos direitos da cidadania dos setores excluídos. (...) Reconhecer publicamente a raça como um dos elementos distribuidores das oportunidades sociais; a adoção do princípio antirracista como diretriz para as políticas globais do governo."

Sobre política externa, dispõe que, "no marco do multilateralismo que caracterizará a política externa brasileira, e tendo em vista as novas realidades mundiais, dará ênfase especial às relações de cooperação

econômica e nos domínios científico e tecnológico, com uma correspondente agenda política, com países como China, Índia, Rússia e África do Sul, entre outros; [e que] a política em relação à África dará ênfase especial não só às questões econômicas, mas procurará resgatar afinidades étnicas e culturais e estabelecer linhas de cooperação, em particular com os povos de língua portuguesa."

24/5/1998 - O Encontro Nacional Extraordinário aprovou as Diretrizes para o Programa de Governo de Lula em que se estipula ser "necessário definir claramente um programa específico que estabeleça políticas com capacidade de oferecer aos homens e mulheres negros melhoria de suas condições de trabalho e de vida e devolva a esperança aos amplos setores excluídos da vida nacional pelo racismo." No domínio externo, dispõe que "nossa política externa privilegiará as relações com a América Latina e África Meridional, além de buscar uma articulação com países como a China, Índia, Rússia e África do Sul."

ANEXO II

MISSÕES E VISITAS [796] [797]

ÁFRICA DO SUL:

- o Presidente da República, Thabo Mbeki, acompanhado da Chanceler Dlamini Zuma, compareceu à posse do Presidente Lula da Silva, em janeiro de 2003.
- visita do Ministro Celso Amorim, em maio de 2003.
- visita da Ministra das Relações Exteriores, Nkosazana Clarice Dlamini-Zuma, a Fortaleza, para participar do Fórum Brasil-África: Política, Cooperação e Comércio, em junho de 2003 e a Brasília para a Reunião Trilateral de Chanceleres do Ibas.
- encontro entre o Presidente Lula da Silva e o Presidente da República da África do Sul, Thabo Mbeki, por ocasião da XXII Internacional Socialista, em São Paulo, em outubro de 2003.
- visita oficial do Presidente Lula da Silva à África do Sul, em novembro de 2003.
- missão brasileira, chefiada pela Sra. SGAP, em janeiro de 2004.

---

[796] a lista não é exaustiva, sobretudo no que diz respeito a encontros ocorridos à margem de encontros internacionais e também às reuniões ministeriais de âmbito multilateral, que tendem a ser omitidas nas listagens preparadas pela área política, onde são privilegiadas as visitas oficiais bilaterais.

[797] Inclui visitas e missões de autoridades brasileiras a países africanos (até nível de subsecretário) e de autoridades estrangeiras (Chefes de Estado e de Governo e Chanceleres) ao Brasil no período 2003 - 2006.

- visita de delegação brasileira, chefiada pelo Vice-Presidente da República, José Alencar, para participar das comemorações do 10º Aniversário da Democracia na África do Sul e da posse do Presidente Thabo Mbeki, em abril de 2004.
- visita do Ministro do Desenvolvimento, da Indústria e Comércio Exterior, Luiz Fernando Furlan, para participar do 9º Meeting Empresarial para empresários brasileiros e sul-africanos, em setembro de 2004.
- encontro entre o Ministro Celso Amorim e a Ministra das Relações Exteriores da África do Sul, Nkosazana Dlamini Zuma, em Nova York, em setembro de 2004, à margem da 59ª AGNU.
- realização da III Reunião da Comissão Mista Brasil-África do Sul, em Brasília, em outubro de 2004. Delegação sul-africana chefiada pela Ministra das Relações Exteriores, Nkosazana Dlamini Zuma.
- encontro entre o Presidente Lula da Silva e o Presidente da República da África do Sul, Thabo Mbeki, à margem do Fórum Econômico Mundial, em Davos, em janeiro de 2005.
- II Reunião da Comissão Mista Ibas, na Cidade do Cabo, na África do Sul, com a presença do Ministro Celso Amorim, em março de 2005.
- visita oficial do Presidente da República, Thabo Mbeki, ao Brasil, em junho de 2005.
- visita da Ministra das Relações Exteriores, Nkosazana Dlamini Zuma, para participar da III Comista do Ibas, no Rio de Janeiro, em março de 2006.
- visita do Presidente Lula da Silva a Pretória, em fevereiro de 2006, para participar da Cúpula da Governança Progressista.
- visita do Presidente da República, Thabo Mbeki, a Brasília, para a I Cúpula do Ibas, em setembro de 2006.

ANGOLA:

- visita do Ministro Celso Amorim, em maio de 2003.
- visita oficial do Presidente Lula da Silva, em novembro de 2003.

- visita do Ministro das Relações Exteriores, João Bernardo de Miranda, que chefiou a delegação angolana à VI Sessão da Comissão Mista Brasil-Angola, em abril de 2005.
- visita do Ministro Celso Amorim, em julho de 2005, para a X Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP.
- visita oficial do Presidente da República, José Eduardo dos Santos, ao Brasil, em maio de 2005.

ARGÉLIA:
- missão brasileira a Argel, chefiada pela Ministra de Minas e Energia, Dilma Rousseff, em setembro de 2003.
- visita do Ministro Celso Amorim a Argel, em março de 2005.
- visita oficial do Presidente da República, Abdelaziz Bouteflika, ao Brasil, em maio de 2005. O Presidente também participou da Caspa.
- missão brasileira a Argel, nos campos econômico-comercial e empresarial, chefiada pelos Ministros do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e de Minas e Energia, em novembro de 2005.
- visita oficial do Presidente Lula a Argel, em fevereiro de 2006.
- reunião da II Comissão Mista Brasil - Argélia, em Brasília, em abril de 2006. Delegação argelina chefiada pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros, Mohammed Bédjaoui.
- reunião entre os Ministros das Relações Exteriores do Brasil e da Argélia, em setembro de 2006, à margem do encontro do G-15, em Havana.

BENIN:
- visita do Chanceler, Rogatien Biaou, em agosto de 2005.
- visita oficial do Presidente Lula a Cotonou, em fevereiro de 2006.

BOTSUANA:
- missão para consultas políticas visita Gaborone, em março de 2005.

- visita de missão do SGAP II, Embaixador Pedro Motta, a Gaborone, em junho de 2005.
- visita oficial do Presidente da República, Festus Mogae, ao Brasil, em julho de 2005.
- visita oficial do Presidente Lula, em fevereiro de 2006.
- presença do Presidente da República, Festus Mogae, em Salvador, na II Conferência de Intelectuais da África e da Diáspora (II CIAD), em julho de 2006.
- visita do Ministro dos Negócios Estrangeiros de Botsuana, Mompati Merafhe, em agosto de 2006.

BURQUINA FASO:

- visita oficial do Presidente da República, Blaise Compaoré, ao Brasil, em 3 e 4 de setembro de 2003.
- visita a Ouagadougou de missão brasileira chefiada pelo Diretor do DEAF, em 20 de fevereiro de 2004.
- visita oficial do Ministro dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação Regional, Youssouf Ouedraogo, ao Brasil, em 30 de agosto de 2005.

CABO VERDE:

- visita do Presidente da República, Pedro Pires, a Fortaleza, em junho de 2003, por ocasião do Fórum Brasil-África: Política, Cooperação e Comércio e do II Fórum Empresarial da CPLP, seguida de visita de trabalho a Brasília.
- visita oficial do Presidente Lula, em julho de 2004.
- visita do Ministro Gilberto Gil à cidade da Praia, em dezembro de 2004.
- visita do Ministro Celso Amorim, em janeiro de 2005.
- visita oficial do Primeiro-Ministro, José Maria Neves, ao Brasil, em agosto de 2005.
- visita do Presidente da República, Pedro Pires, a Brasília, em outubro de 2005.

- escala do Presidente Lula da Silva, na Ilha do Sal, em viagem com destino a Viena, em maio de 2006.
- presença do Presidente da República, Pedro Pires, em Salvador, na II Conferência de Intelectuais da África e da Diáspora (II CIAD), em julho de 2006.

CAMEROUN, República do:

- visita do Diretor do Deaf, Embaixador Pedro Mota, em dezembro de 2004.
- visita do Chanceler Celso Amorim, em janeiro de 2005.
- visita oficial do Presidente Lula a Iaundê, em abril de 2005.
- visita do Chanceler, Laurent Esso, em agosto de 2005, ocasião em que chefiou a delegação de seu país à II Sessão da Comissão Mista Brasil-Cameroun.

CONGO, República Democrática do (RDC):

- missão a Kinshasa do Diretor do Departamento da África do Ministério das Relações Exteriores, Embaixador Pedro Motta Pinto Coelho, em fevereiro de 2004.
- visita do Vice-Presidente da República, Arthur Zahidi Ngoma, ao Brasil, em novembro de 2004.
- visita do Vice-Presidente da República, Jean-Pierre Mbemba Gombo, ao Brasil, em março de 2005.
- missão do Sr. SGAP-II, Embaixador Pedro Motta Pinto Coelho, a Kinshasa, em novembro de 2005.

CONGO, República do:

- visita oficial do Presidente da República, Denis Sassou Nguesso, ao Brasil, em junho de 2005.

EGITO:

- visita do Ministro Celso Amorim ao Cairo, em junho de 2003.
- visita oficial do Presidente Lula ao Cairo, em dezembro de 2003.

- visita do Ministro Celso Amorim ao Cairo, em maio de 2004.
- reunião entre os Chanceleres do Brasil e do Egito, em Nova York, à margem da 59ª AGNU, em setembro de 2004.
- reunião de consultas políticas, em Brasília, em outubro de 2004. Delegação egípcia chefiada pela Assistente para as Américas do Sul e do Norte da Chancelaria egípcia, Embaixadora Shadia Farrag.
- visita do Ministro das Relações Exteriores, Ahmed Aboul Gheir, a Brasília, em maio de 2005.
- reunião entre os Chanceleres do Brasil e do Egito, em Nova York, à margem da 60ª AGNU, em setembro de 2005, no âmbito da Caspa.

ETIÓPIA:

- missão brasileira a Adis Abeba, chefiada pela SGAP, em julho de 2004.
- visita do Ministro Celso Amorim a Adis Abeba, em março de 2005. Entrevistas também na sede da União Africana.

GABÃO:

- encontro, em escala técnica, em Libreville, do Chanceler Celso Amorim com seu homólogo, Jean Ping, em 11 de março de 2005.
- visita do Ministro dos Negócios Estrangeiros, Jean Ping, em abril de 2004.
- visita oficial do Presidente Lula a Libreville, em julho de 2004.

GÂMBIA:

- visita oficial do Presidente da República, Yahya Jammeh, ao Brasil, em agosto de 2005

GANA:

- escala técnica e reunião de trabalho do Ministro Celso Amorim, em abril de 2003.
- missão do Diretor do Deaf, Embaixador Pedro Motta Pinto Coelho, em fevereiro de 2004.

- realização da II Comissão Mista Brasil-Gana, em agosto de 2004, em Brasília. Delegação ganense chefiada pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros, Nana Akufo-Addo.
- visita oficial do Presidente Lula a Acra, em abril de 2005.
- missão do SGAP II, Embaixador Pedro Motta Pinto Coelho, em novembro de 2005.
- visita oficial do Presidente John Kufour ao Brasil, em julho de 2006. Além de visita bilateral, participou também da II CIAD, em Salvador.
- encontro entre os Presidente Lula e John Kufuor, em novembro de 2006, à margem da Cúpula Afras, em Abuja.

GUINÉ:

- encontro entre os Chanceleres do Brasil e da Guiné à margem da LX AGNU, em Nova York, em 17 de setembro de 2005.

GUINÉ-BISSAU:

- visita do Diretor-geral do Daop, Embaixador Pedro Motta, a Bissau, em abril de 2003.
- visita do Ministro Celso Amorim a Bissau, em janeiro de 2005.
- visita oficial do Presidente Lula, em abril de 2005.
- missão brasileira de apoio à realização da VI Cimeira da CPLP, no primeiro semestre de 2006.
- visita do Ministro dos Negócios Estrangeiros, Antonio Isaac Monteiro, a Brasília, em março de 2006.
- visita oficial do Secretário-Geral das Relações Exteriores, Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, por ocasião da VI Cimeira dos Chefes de Estado e de Governo da CPLP, em julho de 2006.

GUINÉ-EQUATORIAL:

- visita do Chanceler, Micha Ondo Bié, em setembro de 2005.
- presença do Presidente da República, em Salvador, na II Conferência de Intelectuais da África e da Diáspora (II CIAD), em julho de 2006.

LÍBIA:

- visita oficial do Presidente Lula, em dezembro de 2003.
- visita do Ministro dos Negócios Estrangeiros, Abdelrahman Mohamed Shalqam, a Brasília, em maio de 2005, que participou da Caspa.
- encontro entre os Presidente Lula e Muammar Al-Kaddafi, em novembro de 2006, à margem da Cúpula Afras, em Abuja.

MARROCOS:

- visita do Ministro das Relações Exteriores, Mohamed Benaïssa, em abril de 2004.
- missão da, Subsecretária-Geral Política, Embaixadora Vera Pedrosa, em julho de 2004.
- visita oficial ao Brasil do Rei do Marrocos, Mohamed VI, em novembro de 2004.
- visita do Ministro Celso Amorim, em março de 2005.
- visita da Vice-Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministra Ellen Gracie Northfleet, em julho de 2005.
- visita do Ministro das Relações Exteriores e da Cooperação, Mohamed Benaïssa, em janeiro de 2006.

MAURITÂNIA:

- visita do Primeiro Ministro Sghair Ould M´Bareck, (de governo já deposto) ao Brasil para participar da Caspa, em maio de 2005.

MAURÍCIO:

- visita do Chanceler Celso Amorim, para participar da Reunião do G-90, em julho de 2004.

MOÇAMBIQUE:

- visita do Ministro Celso Amorim, em maio de 2003.
- visita oficial do Presidente Lula, em novembro de 2003.

- visita oficial do Presidente da República, Joaquim Chissano, em agosto de 2004.
- visita do Ministro da Cultura, Gilberto Gil, em abril de 2004, para participar da II Reunião dos Ministros da Cultura da CPLP.
- missão chefiada pelo Secretário de Coordenação Política e Assuntos Institucionais da Presidência da República, Eduardo Bonfim, em julho de 2004.
- ida de missão brasileira, chefiada pelo Vice-Presidente José Alencar, para participar das cerimônias de posse do Presidente Armando Guebuza em fevereiro de 2005.
- visita do Ministro Celso Amorim, em março de 2005.
- visita da Ministra dos Negócios Estrangeiros, Alcinda Abreu, ocasião em que chefiou a delegação de seu país à III Sessão da Comissão Mista Brasil - Moçambique, em agosto de 2005,
- missão a Moçambique do Secretário de Geologia, Mineração e Transformação Mineral do MME, Prof. Cláudio Scliar, em agosto de 2006.

NAMÍBIA:

- visita do Ministro Celso Amorim, em maio de 2003.
- visita oficial do Presidente Lula, em novembro de 2003.
- visita oficial a São Paulo do então Presidente da República Sam Nujoma, em junho de 2004.

NIGÉRIA:

- encontro entre os Presidentes Lula e Obasanjo, à margem da Cúpula do G8, em Evian, em junho de 2003.
- visita oficial do Vice-Presidente, Alhaji Atiku Abubakar, em setembro de 2003;
- visita do Ministro Celso Amorim a Abuja, em janeiro de 2005.
- visita oficial do Presidente Lula à Nigéria, em abril de 2005.

- realização da V Comissão Mista Brasil - Nigéria, em Abuja, em julho de 2005. Delegação brasileira chefiada pelo Subsecretário-Geral Político para África, Ásia, Oceania e Oriente Médio, Embaixador Pedro Motta Pinto Coelho
- missão empresarial do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, chefiada pelo Ministro da Indústria e Comércio, Luiz Fernando Furlan, em agosto de 2005.
- visita oficial do Presidente da República, Olesegun Obasanjo, em setembro de 2005.
- visita oficial do Ministro dos Negócios Estrangeiros, Oluyemi Adeniji, ao Brasil, em junho de 2006.
- visita do Presidente Lula da Silva a Abuja para a Cúpula dos Países da África e da América do Sul (Afras), em novembro de 2006.

QUÊNIA:

- visita a São Paulo do Ministro das Relações Exteriores, Kalonzo Musyoka, para participar de reunião do G-77 e da XI UNCTAD.
- visita do Ministro Celso Amorim a Nairobi, em março de 2005.
- realização da I Comissão Mista Brasil-Quênia, em Brasília, em agosto de 2005. Delegação queniana chefiada pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros, Chirau Ali Mwakwere.

SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE:

- visita do Ministro Celso Amorim, em maio de 2003.
- visita oficial do Presidente Lula a São Tomé e Príncipe, em novembro de 2003.
- visita do Presidente Lula a São Tomé e Príncipe para participar da V Cimeira da CPLP, em julho de 2004.
- visita do Ministro dos Negócios Estrangeiros, Cooperação e Comunidades, Embaixador Ovídio Pequeno, a Brasília, em agosto de 2005.
- visita oficial do Presidente da República de São Tomé e Príncipe, Fradique Bandeira de Menezes, ao Brasil, em agosto de 2005.

SENEGAL:

- encontro entre o Presidente Lula e o Presidente Wade, em Evian, à margem da Reunião do G-8, em junho de 2003.
- visita do Ministro da Cultura, Gilberto Gil, em dezembro de 2004.
- visita do Ministro Celso Amorim a Dacar, em janeiro de 2005.
- visita do Ministro do Desenvolvimento Agrário, Miguel Rossetto, por ocasião do Fórum Dacar Agrícola, em fevereiro de 2005.
- visita do Ministro dos Negócios Estrangeiros, Cheiki Tidiane Gadio, a Brasília, em janeiro de 2005.
- visita oficial do Presidente Lula da Silva ao Senegal, em abril de 2005
- realização da VI Comissão Mista Brasil-Senegal, em Brasília, em junho de 2005. Delegação senegalesa chefiada pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros, Cheiki Tidiane Gadio.
- visita do Ministro dos Negócios Estrangeiros, Cheiki Tidiane Gadio, a Brasília, em março de 2006, para reunião do Comitê Internacional da II CIAD.
- visita do Presidente Wade ao Brasil, em julho de 2006, por ocasião da II CIAD, realizada em Salvador.
- encontro entre os Presidente Lula e Abdoulaye Wade, em novembro de 2006, à margem da Cúpula Afras, em Abuja.

SOMÁLIA:

- visita do Ministro dos Negócios Estrangeiros, Abdullah Sheikh Ismail, na Cúpula ASPA (América do Sul- Países Árabes), em maio de 2005.

SUDÃO:

- visita do Ministro dos Negócios Estrangeiros, Mustafa Osman Ismail, ao Brasil, em maio de 2005, para participar da Caspa.
- realização da I Reunião de Consultas Políticas Bilaterais, em Brasília, em maio de 2006. Delegação sudanesa chefiada pelo Subsecretário do Ministério dos Negócios Estrangeiros, Mutrif Siddig.

TANZÂNIA:

- encontro entre os Presidentes do Brasil e da Tanzânia, em Xangai, em maio de 2004, à margem de reunião do Banco Mundial.
- missão do Sr. Diretor Geral do Daop, Embaixador Pedro Motta, a Dar Es Salaam, para participar da Conferência dos Grandes Lagos, em novembro de 2004.
- visita da Ministra dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação Internacional, Asha-Rose Migiro, ao Brasil, em maio de 2006.
- presença do Vice-Presidente da Tanzânia, Ali Mohamed Shein, a Salvador, para participar da II CIAD, em julho de 2006.

TOGO:

- visita do Sr. SGAP II, Embaixador Pedro Motta, a Lomé, em novembro de 2005.
- encontro entre os Presidente Lula e Fauré Gnassingbé, em novembro de 2006, à margem da Cúpula Afras, em Abuja.

TUNÍSIA:

- visita do Ministro Celso Amorim a Tunis, em fevereiro de 2005.
- viagem a Brasília de enviado especial do Presidente da República da Tunísia, em setembro de 2005.
- realização da II Reunião da Comissão Mista Brasil-Tunísia, em Brasília, em janeiro de 2006. Delegação tunisina chefiada pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros, Abdelwaheb Abdallah.

UGANDA:

- viagem do Presidente da República, Yoweri Museveni, ao Brasil/ São Paulo, para a XI Conferência da UNCTAD, em 2004.

UNIÃO AFRICANA:

- visita do Presidente da Comissão da União Africana, Alpha Konaré, a Salvador, em julho de 2006, para a II CIAD.

ZÂMBIA:

- visita do Ministro dos Negócios Estrangeiros, Revendo Ronnie Shikapwasha, ao Brasil, em março de 2006.

ZIMBÁBUE:

- visita do Ministro Celso Amorim, em maio de 2003.
- visita do Ministro das Relações Exteriores, Simbarashe Munbengegwi, ao Brasil, em setembro de 2006.

ANEXO III

DISCURSO DE POSSE DO SENADOR ABDIAS NASCIMENTO NO SENADO FEDERAL

África: raiz do Brasil

"Sr. presidente, senhores senadores, a referência à África é fundamental para o Brasil não apenas no âmbito das relações exteriores. Muito mais profundo é o nosso vínculo interno com a África, pois o Brasil tem a segunda maior população negra do mundo. E para deixar claro, reafirmo como já o fiz em outras ocasiões: ser negro não é uma questão epidérmica. A cor da pele, em todos os seus variados matizes, funciona apenas como um distintivo da nossa origem africana. Mulato, cafuso, negro, escurinho, fusco, moreno: todos os eufemismos convergem para esta identidade, que as elites dominantes no Brasil sempre quiseram renegar. Quando somos barrados no emprego ou encaminhados para o elevador de serviço, não apenas a cor da pele provoca a discriminação, mas sobretudo a identidade africana anunciada pela cor.

A afirmação da nossa origem africana não implica nenhuma rejeição à nossa identidade nacional brasileira, pela simples razão de que a identidade nacional brasileira também é africana. Apenas ocorre que, lembrando o caso de muitos afro-brasileiros pálidos que internalizam os preconceitos antiafricanos, o segmento dominante se recusa a assumir sua própria face. As elites minoritárias, ao definirem a participação do africano no contexto da nação brasileira, costumam falar da "contribuição" ou da "infiltração" do negro a um todo que, implicitamente, lhe é estranho. Falam de "reminiscência" ou da "sobrevivência de traços" de

uma cultura africana supostamente alheia à brasileira... Tais eufemismos não conseguem tapar o sol com a peneira. A verdade é que profundas e amplas dimensões africanas permeiam a nossa cultura e a nossa história, e constituem a base integral definidora da identidade nacional brasileira.

Sr. presidente, senhores senadores, a Abolição da Escravatura pouco ou nada fez para nos devolver a cidadania que nos foi usurpada, junto com a nossa própria condição humana, quando nos arrancaram das nossas terras e nos submeteram ao mais hediondo regime escravocrata conhecido pelo ser humano. Pelo contrário: as condições de vida dos afro-brasileiros, após a Lei Áurea, na prática, representaram uma segunda cassação de nossa cidadania.

O movimento negro vem afirmando, há anos, a questão racial como uma questão nacional, um "problema" não só nosso, mas sobretudo das elites dominantes deste país. Enquanto não se tratar de recompor a plenitude da cidadania dessa grande parcela da sua população, o Brasil permanecerá fragmentado, como uma família que perdeu ou afastou para sempre mais da metade de seus integrantes.

O cerne da questão está na identidade nacional. Mencionei no início deste pronunciamento os senadores afro-brasileiros apenas para ilustrar esse fato. Enquanto o Brasil não assumir a rica beleza de sua identidade africana, a maioria de sua população ficará alijada do conjunto nacional.

Poucos brasileiros sabem, Sr. presidente, que pelo lado africano, o lado da senzala, somos os herdeiros de uma civilização que deu a luz ao chamado mundo ocidental. Poucos sabem, porque o fato foi escamoteado, distorcido e falsificado durante séculos, que a tão decantada civilização greco-romana tem suas origens no Egito antigo, um país negro africano, e que a civilização egípcia, por sua vez, nasceu do coração da África, na região onde hoje se localizam Uganda, Etiópia, Sudão e Quênia. E não estamos falando aqui de cantigas e danças folclóricas. Estamos evocando a origem africana da ciência matemática, da geometria, da engenharia e da arquitetura; do sistema filosófico dos mistérios, dos mitos e dos deuses; das teorias da matéria de Aristóteles, Anaxágoras e Anaximandro; dos pensamentos creditados a Platão, Demócrito e Xenófanes. Todos beberam às fontes do conhecimento egípcio africano. Estamos nos referindo aos conhecimentos e práticas da medicina existentes

dois milênios antes de Hipócrates, tido como o pai da medicina. Verdadeiro pai da medicina seria Athothis, filho do primeiro faraó egípcio, ou Imhotep, que desenvolviam os conceitos da prática de anatomia, farmacologia, diagnose, oftalmologia, assepsia, hemostase, cirurgia, vacinação, ginecologia e assim por diante, desde 3.000 a.C.

Sr. presidente, não é esta a hora de enumerar todas as grandezas das civilizações africanas, os avançados estados políticos de Mali, Zimbábue, Gana e Sonrai, com suas grandes concentrações urbanas, centros de conhecimento tecnológico e filosófico da África na época medieval. Basta assinalar que, não fosse o holocausto da invasão europeia, esse desenvolvimento africano autóctone teria seguido o seu curso natural.

É essa herança africana que o Brasil precisa conhecer e assumir: a dignidade e o protagonismo do ser humano africano. Essa verdade nos foi negada durante cinco séculos de mentiras, fraudes e falsificações do eurocentrismo que se arrogava como arauto de uma suposta ciência. Para recuperar sua própria identidade nacional e resgatar a dívida que tem para com seus cidadãos de origem africana, urge a nação brasileira mergulhar nas dimensões mais profundas desta herança civilizatória. Essas verdades têm que ser ensinadas em nossas escolas, nos Ciacs e nos Cieps, para restituir ao contingente majoritário da nossa gente o seu autorrespeito, a sua autoestima e a sua dignidade, fontes do protagonismo e da realização humana.

Sr. presidente, senhores senadores, o meu trabalho parlamentar nesta Casa dará sequência àquele iniciado em 1983 na Câmara dos Deputados. Se sou ou não o primeiro senador afro-brasileiro, pouco importa. Importa, sim, que eu possa cumprir este mandato com honradez e dignidade, lutando pelas causas do meu povo afro-brasileiro, que são as causas da nossa nação.

Axé!"

Brasília, fevereiro de 1997.

In: SEMOG, Éle; NASCIMENTO, Abdias. Abdias Nascimento. O griot e as muralhas. Rio de Janeiro: Pallas, 2006.

Ano de 2005. Temia-se que a recém-(re)inaugurada política do Brasil para a África não resistiria a uma mudança de governo. Lula completou dois mandatos e seu nome ficou associado a uma inédita prioridade conferida ao continente africano. Tratava-se, em sua origem, de uma "volta à África".

Passados cerca de quinze anos, a África vive um "boom" diplomático com a abertura de 320 novas embaixadas em seu território entre 2010 e 2016. No plano bilateral, segundo o FMI, o Brasil perdeu, de 2006 a 2018, sete posições no comércio com a África Subsaariana, enquanto Turquia e Indonésia ganharam, respectivamente, 7 e 8 posições. Mingua a política africana do Brasil assim como perdem momentum as políticas públicas de promoção da igualdade racial e sofrem evidentes ataques as pautas identitárias da população brasileira afrodescendente.

Neste livro, pela primeira vez na literatura sobre a PEB, a autora aponta a vinculação entre as relações Brasil - África e a promoção da igualdade racial no Brasil, propondo a acadêmicos, a militantes do Movimento Negro e a lideranças políticas comprometidas com a luta contra o racismo no Brasil um debate informado em benefício de avanços conceituais no estudo, na formulação e execução da Política Externa do Brasil para a África.

ISBN 978-856857691-5